Building Better Pensions For Canadians

Improved Tax Assistance for Retirement Saving

Department of Finance Canada
Ministère des Finances Canada

The Honourable Marc Lalonde
Minister of Finance
February 1984

Preface

The Government of Canada has for several years devoted intensive efforts to improving the economic security of Canadians in their retirement years. Tax assistance to encourage Canadians to save for retirement is an important means of attaining that security. Improvement of the tax assistance system was proposed in the report in 1979 of the Task Force on the Retirement Income System; in the Green Paper containing the government's proposals for *Better Pensions for Canadians*, which was issued by my colleague the Minister of National Health and Welfare and myself in 1982; and, most recently, in the report of the Special Parliamentary Task Force on Pension Reform in December 1983.

The government now proposes to undertake a bold initiative for Improved Tax Assistance for Retirement Saving as set out in this paper. By bringing up to date the existing measures that have been introduced piecemeal over the years, and adding new features, the proposal creates a single coherent system of much fairer and more effective tax assistance. Millions of working Canadians will be able to address themselves more realistically to the goal of maintaining their living standards in retirement.

In 1985, the limit on tax deductible contributions to retirement savings plans will be 18 per cent of earnings to a maximum of **$10,000**, compared to the present ceiling of **$5,500**. By 1988, the limit will rise to **$15,500**. This limit will apply on a comprehensive basis to both employer and employee contributions to pension and retirement savings plans. It will give contributors to individual plans, such as registered retirement savings plans (RRSPs), the same scope for pension-building as participants in employer-sponsored registered pension plans (RPPs). This is of particular importance to the self-employed and others who cannot belong to employer-sponsored pension plans. All taxpayers will now be on the same footing in contributing to different types of retirement savings plans.

Provision for the carry-forward each year of unused tax deduction entitlement from earlier years will be another major innovation. Taxpayers will be able to finance their pensions as their means permit.

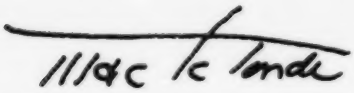
Inflation adjustment will be provided by the indexing of deduction and benefit entitlement to the average industrial wage. This will make the system of limits on deductions self-adjusting, no longer dependent on parliamentary action for updating.

Finally, the government proposes to create a registered pension account (RPA). This new individual retirement savings vehicle will accommodate employer contributions with lock-in of funds until retirement, meeting the need of small business for simple administration, and the need of mobile workers for a more portable plan to which employers will be likely to contribute.

The proposed system will benefit Canadians in a wide variety of circumstances. The raising and indexing of deduction limits will provide more contribution room to all taxpayers. Mobile workers will receive additional entitlement to deduct contributions to offset the loss of any unvested pension benefits. Women who work part-time while raising children will be able to make up for missed contributions in later years. Individuals with fluctuating incomes will be treated more fairly by a system based on aggregate career earnings rather than annual earnings. Farmers and small business proprietors will be able to invest in their farms or businesses during their working lives and then transfer funds from the sale of these assets to retirement savings plans when they retire, using a career's worth of deduction entitlement.

Improved Tax Assistance for Retirement Saving will help build a stronger private pension sector. By unifying the disparate approaches to tax assistance that have developed over the years, the system will become simpler in many ways. On the other hand, it will require that new information be recorded and reported by employers, tax filers, and Revenue Canada.

The basic features of the proposed system are covered in this paper, leaving many technical details to be worked out in consultation with the private sector. Comments on the proposal are invited by June 30, 1984. More technical information is available from the Department of Finance. Leaving time for consultation, it should still be possible to start introducing major features of the new system as early as January 1, 1985. I look forward to widespread response to this paper and useful exchanges with the private sector and all interested individuals in order to expedite the introduction of Improved Tax Assistance for Retirement Saving.



The Honourable Marc Lalonde
Minister of Finance

Table of Contents

Introduction 1

1. The Place of Tax Assistance in Building Pensions 5
   - How Tax Assistance Works 6
   - The Balance of Public and Private Pensions 6

2. The Tax Assistance System Today 9
   - The Present System Plan by Plan 10
     - Registered Pension Plans (RPPs) 10
     - Registered Retirement Savings Plans (RRSPs) 11
     - Deferred Profit Sharing Plans (DPSPs) 11
     - Retiring Allowances 12
     - Non-Registered Employee Benefit Plans (EBPs) 12
   - Shortcomings of the Present System 12
     - Unequal Access to Tax Assistance 13
     - Rigidity in the Timing of Retirement Saving 14
     - Lack of Inflation Adjustment 16
   - Conclusion 16

3. Proposed System of Improved Tax Assistance for Retirement Saving 17
   - Principal Features of the New System 17
     - Career Earnings Base 19
     - Target Pension 20
     - Correlating Pension and Deduction Limits 21
     - Deduction Entitlement with Carry-Forward 22
     - Indexing 23
     - The Essential Concepts Summarized 23
   - The Operation of the New System 25
     - Commencement 25
     - Reporting Requirements 25
     - How Deductions Will be Calculated 26
   - Creation of a Registered Pension Account 29
   - Other Design Features 30

4. The Two Stages of Implementation 31
   - Integration of *Defined Benefit* and *Money Purchase* Rules 31
   - Stage I Improvements to Tax Assistance 31
     - 1. Deduction Limits 31
     - 2. Definition of Pensionable Earnings 33
     - 3. Other Provisions in Stage I 33
   - Stage II Improvements to Tax Assistance 33

5. Effects of the Proposed System 37
Beneficiaries of the Proposed Changes 37
Revenue Costs 40
Effects on Savings Patterns 40
Compliance and Administration 40
Contribution to Pension Reform 41
Appendix 43
Technical Notes 43
1. The Definition of Pensionable Earnings 43
2. Timing of Contributions and Deductions 44
3. Loss of Unvested Benefits or Contributions 44
4. Pre-1985 Service in *Defined Benefit* Plans 45
5. Past Service Purchase 45
6. Pensions-in-Pay 46
7. Excess Contributions 47
8. Retiring Allowances 49
9. Spousal Contributions 49
10. Combination Plans 50
11. Significant Shareholders 50
12. Employee Benefit Plans 50
13. Registration Requirements 51

Introduction

Canadians saving for retirement receive significant assistance from income tax deductions permitted for contributions to employer-sponsored registered pension plans (RPPs) and individual registered retirement savings plans (RRSPs).

These plans accounted for an estimated $160 billion in assets at the end of 1982, and an estimated $16 billion in contributions in 1983. The tax assistance provided to them cost the federal and provincial governments more than $5 billion in lost revenue in 1983.

While adjustments have been made from time to time in the level of tax assistance, the basic form of the system has undergone little change during the 27 years since the introduction of RRSPs in 1957. During the past quarter century, however, changes have occurred in the retirement income system in Canada, including the introduction of the Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP) in 1966 and increases in other public pensions. The work patterns and saving habits of Canadians have also changed. Moreover, prices have risen by 90 per cent since the last general change in deduction limits in 1976.

This consultation paper examines the adequacy and suitability of the tax assistance system in the present economic environment and proposes a system of Improved Tax Assistance for Retirement Saving. New limits and rules, based on the career earnings of individuals, will provide more ample assistance and more equitable treatment of workers in different employment circumstances and different types of plans.

These improvements are part of a broader reform embracing also public pensions and the regulation of private pensions. Far-reaching proposals to improve the Canadian system of economic security in retirement have emerged from the intensive re-examination that began with the federal government's appointment of the Task Force on Retirement Income Policy in 1976. Its report in 1979 was a comprehensive and detailed analysis of policy issues. It was followed by the 1982 Green Paper, *Better Pensions for Canadians*, in which the government put forward pension reform proposals for public discussion. In 1983, the Parliamentary Task Force on Pension Reform provided a forum for that discussion. It heard testimony on the Green Paper proposals and other pension issues before reporting in December. Several provinces have also conducted enquiries into retirement income policy.

Among the recommendations that have emerged to strengthen both the public and private pension systems are proposals to increase guaranteed income supplement (GIS) benefits for single pensioners; increase benefits under the C/QPP, particularly

for women; and, in the private sector, improve pension coverage, extend inflation protection, improve vesting, portability, and survivors' benefits, and require greater information disclosure to employees.

Recommendations to strengthen the private plans by improving tax assistance have also been made. The Green Paper stated that:

> The Government of Canada believes a new system of fairer, more comprehensive, and more flexible limits on tax-assisted retirement saving is required. Such a system could provide greater uniformity in the treatment of various pension arrangements.... It could also ensure that the total accumulation in these plans is not excessive. Improved flexibility could give older workers and workers with fluctuating employment earnings greater scope to compensate for not having contributed fully to their plans in certain years.

The Green Paper also proposed the creation of a new individual retirement savings plan, called a registered pension account (RPA), to accept employee and employer contributions which would be locked in until an employee's retirement. This would make pension contributions less complex for small business employers and assist in improving the portability of the employee's pension benefits. The Parliamentary Task Force endorsed the Green Paper proposals and made additional recommendations concerning the form of tax assistance and the target pension level it should support.

The federal government, within its jurisdictional bounds, plans to take action in most of these areas in the next few months. The new tax provisions in this paper are closely linked to the subject matter of other possible reforms, such as earlier vesting, improved pension portability, and greater information disclosure on pensions by employers to employees. Because of such linkages, these tax proposals should be seen as one important part of a general reform aimed at building better pensions for Canadians.

In summary the projected improvements to tax assistance are as follows:

- The limit on deductible contributions to retirement savings plans will be raised to 18 per cent of earnings up to a maximum of $10,000 in 1985. By 1988, this dollar limit will rise to $15,500.

- Equivalent access to tax assistance will be provided regardless of the type of retirement savings vehicle used.

- Carry-forward of unused deduction entitlement from year to year will provide a career base for pension and retirement saving.

- The indexing of deduction and pension benefit limits to the average industrial wage (starting in 1989) will make the system self-adjusting in the face of inflation and growth in the average standard of living.

- Introduction of the RPA will accommodate the administrative needs of small business and the portability-of-pension needs of mobile workers.

- Simplification of pension planning and administration will occur once the complexities of introducing the system have been overcome.

- Expansion of the Canadian system of private pension arrangements, both in the number of Canadians covered and in the amount of retirement income funded, can be expected to result from the combination of these new features.

In the months immediately ahead the government looks forward to the opportunity of incorporating into the proposal further suggestions for improvement that emerge from public debate and consultation.

Chapter 1

The Place of Tax Assistance in Building Pensions

Retirement income policies in Canada are based on three main principles which were set out in the 1982 Green Paper. They are:

- Elderly Canadians should be guaranteed a reasonable minimum income.
- The opportunities and arrangements available to Canadians to provide for their retirement should be fair.
- Canadians should be able to avoid serious disruption of their pre-retirement living standards upon retirement.

The goal of a reasonable minimum income is achieved mainly through the public pension system. The universal, flat-rate old age security (OAS) pension and the income-tested guaranteed income supplement (GIS) provide a basic minimum retirement income for those with little or no income from other sources. For those with a history of earnings before retirement, the compulsory, contributory, earnings-related Canada and Quebec Pension Plans (C/QPP) provide additional public pension income.

The universal OAS pension in 1983 was $3,021 a year. The income-tested GIS could provide additional maximum benefits of $3,032 to single pensioners and $4,675 to two-pensioner families. Maximum benefits under the CPP were $4,142. These public pension benefits are complemented by tax provisions which ensure that low retirement incomes are not subject to taxation: an age exemption (at 65) of $2,470 in 1984, and a $1,000 pension income deduction, both of which are transferable between spouses.

For Canadians in the lower income brackets, public pensions provide enough replacement income upon retirement to avoid serious disruption of living standards. For a one-earner couple with pre-retirement earnings of about $15,000, for example, the income from OAS, GIS, and the C/QPP is just enough to provide continuity of consumption in retirement.

Canadians in the middle and higher income brackets must supplement their public pensions with income from employer-sponsored pension plans, individual retirement saving plans, or other investments to assure maintenance of living standards after retirement. Tax assistance for retirement saving is the government's means of encouraging and helping them to do so.

Full maintenance of living standards at retirement occurs when income available for consumption is the same before and after retirement, that is, when income minus taxes in retirement is equal to earnings minus both taxes and savings before retirement. For individuals earning close to the average wage, a fairly modest private pension is all that is needed in addition to OAS and C/QPP income to avoid disruption of living standards upon retirement. For Canadians in a broad range of higher earning levels, on the other hand, maintenance of living standards requires private pension income equal to 60 to 70 per cent of pre-retirement earnings. Benefit rates in private pension plans commonly reflect these income replacement needs.

How Tax Assistance Works

Tax assistance for retirement saving is provided by allowing contributions to registered pension plans (RPPs) and registered retirement savings plans (RRSPs) to be deducted from income in computing tax. Further, the return on savings in the plans is not taxed each year but reinvested in full. Tax is paid only when income from the plans is paid out in retirement.

This tax treatment provides tax deferral and income averaging benefits. Tax is deferred on both contributions and investment returns, often for long periods. The income averaging benefit occurs in the typical case where the contributor's tax rate is lower when the retirement income is received than when the contributions were made. The averaging benefit is increased by the $1,000 pension income deduction and the $2,470 age exemption which favour the elderly by lowering their tax rates. These benefits allow individuals to build larger pensions from a given amount of pre-tax savings.

The Balance of Public and Private Pensions

Direct expenditure on public pensions, and tax expenditure on assistance to registered pension and retirement plans, are both already substantial. Public pensions cost $15.1 billion in 1983, broken down as follows: OAS, $7.6 billion; GIS, $2.8 billion; and C/QPP, $4.7 billion (financed by employer and employee contributions). The revenue cost of tax assistance for retirement saving in 1983 was about $5 billion, of which two-thirds was attributable to employer-sponsored RPPs and one-third to individual RRSPs.

The numerous enquiries into retirement security at both federal and provincial levels in recent years have shown that Canadians wish to retain this mixed system of public and private pensions, a balanced structure embracing both the pooling of resources to assure minimum standards and the exertion of individual initiative and responsibility to provide for additional retirement needs.

A strong private sector role in pension-building has important advantages. Private arrangements provide the individual with greater flexibility and personal control over pension saving than are possible under public pension programs, with their fixed

schedules of contributions and benefits. Private pensions and RRSPs are also an important source of investment capital for Canadian business and industry. At the end of 1982, about $40 billion of the total assets of $160 billion in private pension and retirement plans was in private-sector investments.

The maintenance of a strong private pension sector and a sound balance between public and private pensions will become increasingly important as the elderly segment of the population (age 65 and over) grows from 13 per cent of the adult population (age 18 and over) at present to a projected 20 per cent in the next 40 years, and as the costs of the public pension system grow accordingly.

By encouraging individual saving for retirement through RPPs, RRSPs, and the proposed RPAs, the new system of tax assistance proposed in this paper will complement other initiatives aimed at strengthening both the public and private pension systems and will help maintain the balance between the two systems. The proposal will also emphasize the principle that opportunities available to Canadians to provide for their retirement should be fair to all.

Chapter 2

The Tax Assistance System Today

The Income Tax Act has provided incentives for retirement saving almost from its inception in 1917. Explicit provision for the deduction of workers' contributions to employer-sponsored pension plans was introduced in 1919. Later, limits were placed on the size of contributions that could be deducted. Provision also was made to allow workers to deduct contributions for years of past service with an employer in which they had not contributed to an RPP.

The introduction of the RRSP in 1957 provided a major broadening of tax assistance coverage. Here was a plan that allowed an individual to have a tax-assisted retirement saving vehicle independent of an employer's plan. RRSPs have become a boon, not only to the self-employed, but also to the worker whose employer has either no plan or an inadequate plan.

In addition to the two foundation blocks of private pension-building – RPPs and RRSPs – there are a number of other elements, such as deferred profit sharing plans (DPSPs) and retiring allowances, which the tax assistance system embraces.

The private plans fall into two categories, *defined benefit* and *defined contribution*, the latter widely known as *money purchase*. A *defined benefit* plan promises a certain level of pension, or of survivor or disability benefit, and the plan sponsor undertakes that this promise will be met. Most employees who belong to RPPs are in the *defined benefit* type. A *money purchase* plan, such as an RRSP, provides whatever benefit the accumulated contributions and return on investment will buy.

As shown below, about 5.5 million Canadians had private pension or retirement saving arrangements in 1981. This compares to 11 million in the Canada and Quebec pension plans, which represents virtually all Canadian earners who might participate in private plans.

Plan type	Number of participants
	(thousands)
RRSP only	825
Money purchase RPP	246
Defined benefit RPP	4,412
Total participants	5,483

These figures include both contributory and non-contributory RPPs. A plan is called non-contributory when the employer contributes but the employee does not.

In order to be eligible for tax assistance, the plans must meet certain minimum requirements and be approved for registration by Revenue Canada. We will turn now to look at each of the registered plans, and some other retirement provisions, as they relate to the system of tax assistance.

The Present System Plan by Plan

Registered Pension Plans (RPPs)

Registered pension plans are employer-sponsored or union-sponsored retirement income arrangements of either the *defined benefit* or *money purchase* type, or a combination of the two.

Employee contributions to an RPP for current service are deductible to a maximum of $3,500 a year. Subject to the terms of the pension plan, the employee may deduct up to an additional $3,500 for each year of past service when the employee was not a contributor to the plan.

Employer contributions are deductible to a maximum of $3,500 a year per employee, in a *money purchase* plan, or to the amount necessary to fund the maximum allowable pension in a *defined benefit* plan. The maximum *defined benefit* pension for tax-assistance purposes is defined in Revenue Canada Information Circular 72-13R7 as the lesser of:

(a) $1,715 times the number of years of pensionable service not exceeding 35, and

(b) the amount that is the product of:

  (i) 2 per cent per year of pensionable service not exceeding 35 years, and

  (ii) the average of the best three consecutive years of remuneration paid to the employee by the employer.

Under these provisions, the maximum pension qualifying for deduction of contributions is at present $60,025, or $1,715 a year times 35 years. Because of the 2 per cent of earnings limit, one would need a salary of $85,750 or more to be eligible for the maximum pension. For most people, of course, the allowable pension would be a lower amount calculated as 2 per cent of the average of their best three years of earnings multiplied by their years of pensionable service with their employer.

The maximum pension must also comply with a complex set of rules designed to limit the cost of tax assistance to the general taxpayer. These rules govern the age of entitlement (normally no earlier than 60); the service eligible for inclusion in calculating the pension; the scope for indexing provisions; and the ancillary benefits that can be

provided in the event of death, disability, or termination of employment prior to the normal retirement age in the plan.

By far the majority of workers belonging to RPPs, including most public sector employees, are in *defined benefit* plans. But only a little less than half the employees of the private sector are covered by any type of RPP, and the percentage covered has not been increasing in recent years. While governments and large corporations normally sponsor *defined benefit* RPPs, medium and small enterprises are often unwilling to take the risk of meeting the promised benefits, or find the administrative requirements of such a plan too onerous.

Registered Retirement Savings Plans (RRSPs)

Registered retirement savings plans are individual rather than employer-sponsored savings vehicles. Individuals can deduct contributions to an RRSP of up to 20 per cent of earned income, to a maximum of $5,500 a year, unless they are also accruing benefits under an RPP or a DPSP. Members of those other plans are limited to RRSP contributions of 20 per cent of earned income up to $3,500, *minus* any amount contributed to an RPP. Contributions to an RRSP in excess of $5,500 in a year are subject to a penalty tax of 1 per cent a month until withdrawn.

Married individuals may contribute to either their own plan or one in the name of their spouse, or both, but only up to the limit for the contributing individual.

In 1981 two million Canadians contributed to RRSPs, one-third of them women. More than half the RRSP contributors were also contributors to other plans, since only 825,000 tax filers had RRSPs alone.

Deferred Profit Sharing Plans (DPSPs)

Deferred profit sharing plans for workers are employer-sponsored deferred income plans. Employers can deduct contributions equivalent to 20 per cent of an employee's earnings up to a maximum of $3,500 minus any RPP contribution in the year. Contributions cannot be made for significant shareholders and related persons.

Employee contributions to such plans are not deductible when made or taxable when withdrawn. Employee contributions above $5,500 are subject to a penalty tax of 1 per cent a month.

While the purpose of the DPSP vehicle is to encourage profit-sharing, most DPSPs have been established by employers as substitutes for a registered pension plan. DPSPs, often in combination with a group RRSP, constitute a *money purchase* retirement savings vehicle for the employees.

DPSPs afford somewhat greater flexibility to employers and employees than pension plans. They have not been subject to federal or provincial pension benefit standards legislation. They permit more flexibility in varying the level of contributions. They

provide for investment in shares of the employer corporation, withdrawal of contributions prior to termination of employment, and payout in the form of lump-sum or instalment payments.

Before 1982, the great majority of DPSPs were established by companies for the benefit of principal shareholders. After recent Income Tax Act amendments restricting contributions for the benefit of principal shareholders, a number are being replaced by *money purchase* RPPs.

Retiring Allowances

Retiring allowances are payments made by an employer to an employee subsequent to retirement or termination of employment. If placed in an RPP or RRSP, they are deductible from income for tax purposes within the following limits:

- $2,000 for each year of employment for which benefits under an RPP or DPSP vested in the employee, and
- $3,500 for each other year of employment with the employer.

Retiring allowances enable employers to compensate employees for past inadequacies in their pension plans. They can be used as a form of separation allowance or termination payment. They may be part of an employment contract or subject to the discretion of the employer.

Non-Registered Employee Benefit Plans (EBPs)

An employee benefit plan is one to which an employer contributes on behalf of his employees, other than the registered plans listed above and certain other specified types of plan.

The employer can deduct his contributions to the plan only when the plan payments are made to the employee. The plan can be structured so that any investment earnings in the plan are included in the income of the employer each year for tax purposes. The employee is not taxed on an employer's contribution to the plan when it is made or on interest earnings in the plan. The employee is taxed only when a payment is actually received from the plan.

These plans have created an unintended tax deferral opportunity for employees of non-taxable or non-profit employers who are unconcerned by the question of deductibility. A non-taxable employer, such as one in the public sector, can establish and maintain an EBP providing employees with essentially the same tax deferral benefits as an RPP, RRSP, or DPSP but not subject to any deduction limits.

Shortcomings of the Present System

The present tax treatment of these plans has three broad deficiencies. First, the rules result in unequal access to tax assistance owing to the vastly different pension-build-

ing potential available to workers in different employment situations. Second, the rules impose rigid requirements in the timing of retirement saving, providing little opportunity to individuals to make up for failure to contribute in earlier years. Third, there is no adjustment for inflation. We will review these shortcomings in turn.

Unequal Access to Tax Assistance

The problem of unequal access to tax assistance grows out of the fact that two essentially separate systems have evolved, one for *defined benefit* plans and the other – less favourable – for *money purchase* plans. Moreover, a number of tax provisions heighten the advantage of *defined benefit* participants when other tax-assisted saving possibilities are combined with their RPPs.

A summary view of unequal access is given in Table 2.1. We can see from the first line of the table that a person holding an RRSP only, and able to contribute at the maximum level of $5,500 a year, has the possibility by actuarial calculation of building a pension of only $21,000 a year after 35 years. The holder of a *money purchase* RPP, again contributing at the maximum level, can do a little better, building a pension of $27,000. But the big jump in pension potential is for the member of a *defined benefit* RPP, because under the law the maximum benefit such plans can provide is $60,000. A pension of this amount represents a tax deductible annual contribution of about $15,500.

Table 2.1

Effect of Existing Limits on Different Types of Plan and Combinations of Plan

Plan or Plan Combination	Effective maximum annual contribution (employee and employer)	Effective maximum annual retirement pension after 35 years
	(dollars)	
RRSP only	5,500	21,000
Money purchase RPP	7,000	27,000
Defined benefit RPP	15,500	60,000
Non-contributory defined benefit RPP + RRSP	19,000	73,000

Notes: Pensions are assumed to be inflation-adjusted, up to the CPI minus 1 per cent, after retirement. A survivor's benefit of 60 per cent on first death is also assumed.

Money purchase RPP and RRSP contributions are converted into pensions on the basis that (i) the limits maintain their current relationship with the average industrial wage, (ii) investment returns are 2 per cent per year more than the rate of increase in the average industrial wage, and (iii) retirement occurs at age 63. The maximum pension under a defined benefit RPP is converted into an equivalent annual contribution on the same basis.

In sum, a *defined benefit* RPP can permit the accumulation of almost three times as much retirement income as an RRSP by itself. It can permit more than twice as much accumulation as a *money purchase* RPP. Even the $60,000 limit under a *defined benefit* RPP can be exceeded by astute combination of tax-assisted plans.

A self-employed individual, or an employee whose employer does not sponsor a pension plan, is thus at a serious disadvantage in pension building. An employee whose employer sponsors a *money purchase* plan is only a little better off. Both fall far short of being able to match the pension-building potential of an employee belonging to a *defined benefit* RPP.

Over the years a wide range of other inconsistencies has crept into the system as tax assistance was developed plan by plan. Three examples follow.

1. A member of a non-contributory *defined benefit* RPP can make contributions to an RRSP of up to $3,500 a year in addition to accruing the maximum pension under the RPP. By this means a *defined benefit* member might build a $73,000 pension, as shown in Table 2.1. In contrast, a member of a contributory plan, providing exactly the same level of pension, has his RRSP contribution limit reduced by each dollar he contributes to the RPP.

2. An RPP member can make up for a past year of service with his employer during which he did not contribute to the plan. An RRSP contributor cannot claim deductions to make up for contributions missed in past years. An RPP contributor who changes jobs cannot make up for missed contributions with his previous employer, unless a reciprocal agreement or other special circumstances obtain.

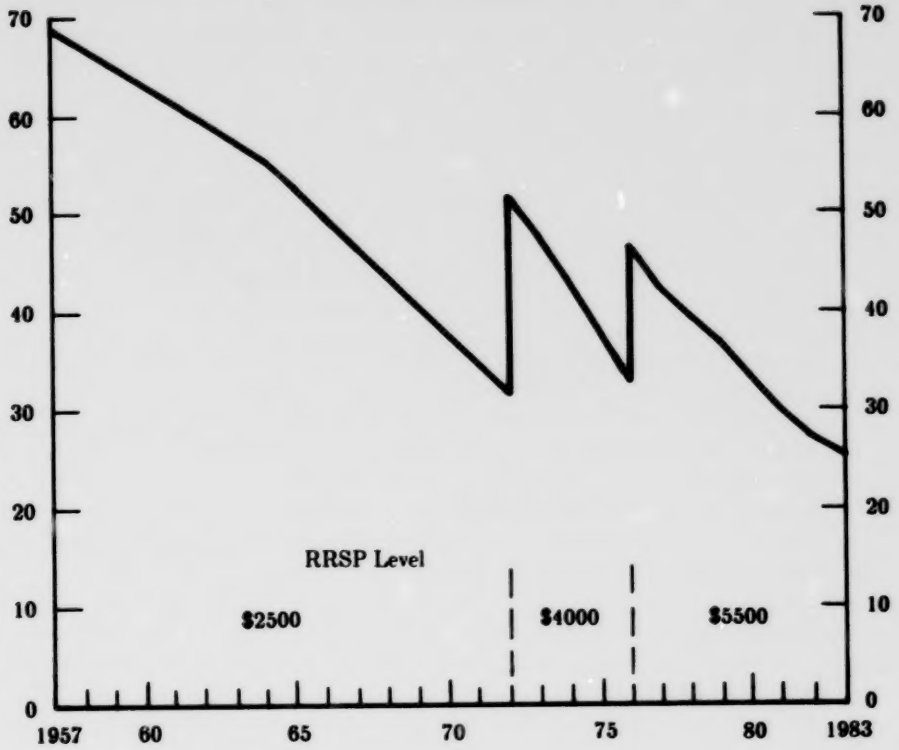
3. Employees participating in *defined benefit* RPPs are not allowed to deduct contributions in excess of $3,500 even if the pension benefits they are accruing are within the limit. In effect, they are subject to double taxation, since the non-deductible contributions will eventually be taxed when received as pension benefits.

Rigidity in the Timing of Retirement Saving

The present system of annual deduction limits makes little allowance for different earning patterns and financial priorities which can prevent individuals from contributing to the limit each year during their working careers. For example, the rules governing tax assistance for RRSPs do not permit deductibility for catch-up contributions for missed years. The rules governing RPPs do permit past service contributions, but only for service with the same or a related employer. Rigidity of this kind makes tax assistance less effective in helping individuals achieve reasonable income replacement rates in retirement. Workers with low or modest incomes during part of their careers are most likely to be affected by it.

Another kind of rigidity is imposed on RPPs by basing the maximum eligible pension on average earnings during the best three consecutive years. To the extent that

Chart 2.1
RRSP as a Per Cent of the Average Industrial Wage



it encourages the establishment or maintenance of final, or best-average, earnings-based pension plans, this provision makes it difficult for the Canadian pension system to accommodate irregular part-time workers, phased retirement, and other career patterns that do not result in maximum earnings immediately prior to retirement.

In a society such as ours, where career patterns are departing from the old moulds which made the best-three-years type of formula appropriate, persisting in the old system will gradually work hardship on more and more people.

Another shortcoming of the best-three-year average earnings base in the maximum pension rules is the opportunity it provides for some individuals to increase the tax assistance they receive by manipulating their earning patterns. This was one of the problems that led to significant shareholders being denied access to *defined benefit* RPPs.

Lack of Inflation Adjustment

Failure to index maximum contribution and benefit limits has three adverse effects. It brings about erosion of the real value of deductions, creates uncertainties for sponsors of pension plans, and raises problems for the funding of *defined benefit* RPPs.

Since the present contribution and benefit limits were established in 1976, the consumer price index has risen by almost 90 per cent. The relationship of deduction limits for RRSPs to the average industrial wage is shown in Chart 2.1 on page 15. The $5,500 limit on RRSP contributions has fallen from 46 per cent of the average industrial wage in 1976 to 25 per cent in 1983. When RRSPs were introduced in 1957, the $2,500 contribution limit represented 69 per cent of the average industrial wage.

The main effect of the combination of rigid limits and high inflation is that the proportion of pre-retirement earnings that can be replaced, on a tax-assisted basis, by contributors to RRSPs, DPSPs, and *money purchase* RPPs has fallen significantly. Most members of *defined benefit* RPPs have not been affected, as their pension accruals continue to be below the $60,000 limit, but an increasing number are being required to make contributions above the maximum deductible amount of $3,500. These employees, primarily in the public sector, are exposed to double taxation on the non-deductible portion of their contributions.

Non-indexation of the maximum pension limit for tax assistance is also creating problems for the funding of *defined benefit* RPPs. In calculating plan liabilities based on projected salaries, actuaries are forced to assume that the current maximum pension will continue to apply even for employees who will not retire for 30 or 35 years.

Conclusion

Many of the anomalies identified in this chapter arise from inconsistencies in the rules and limits for each of the several types of retirement savings vehicles. The system does not have a single comprehensive set of limits that could apply to all the individual plans. Moreover, the deduction limits are usually calculated for each year separately without reference to the individual's earnings or retirement savings in earlier years. It could only be by chance that such a system would yield the savings accumulation which is needed to provide for maintenance of living standards in retirement.

Chapter 3

Proposed System of Improved Tax Assistance for Retirement Saving

The new system of tax assistance proposed by the government addresses the concerns discussed in the last chapter. It is designed to give all taxpayers a fair opportunity to deduct pension or savings plan contributions sufficient to fund a pension that maintains living standards.

Principal Features of the New System

The basic design of the new system is represented schematically in Chart 3.1. For each individual, a target pension – or maximum tax-assisted pension – is first established on the basis of his or her earnings history. The savings required to produce the pension are then determined. Next, actual retirement savings, in the form of both *defined benefit* pension accruals and past contributions to *money purchase* plans, are subtracted to give the remaining deduction entitlement for the taxation year.

The system has several advantages. First, it provides one comprehensive deduction limit for all types of pension and retirement savings plans. Second, the deduction limit is recalculated each year, based on all previous earnings and contributions. Thus, the taxpayer carries forward unused deduction entitlement from earlier years. Third, inflation and increases in the standard of living during the individual's working life are taken into account by indexing the accumulation of past earnings and contributions each year to the average industrial wage (AIW). At the same time, the system makes provision for a pension that may eventually be indexed after retirement to the Consumer Price Index (CPI).

A new system of information reporting will enable taxpayers to take the few steps necessary to calculate their deduction entitlement for a taxation year. Two stages are required for introduction of the new system because employers will need time to develop the capacity to report pension accruals in *defined benefit* plans to their employees each year.

The creation of a registered pension account (RPA) is proposed. Its design features are described at the end of this chapter. We return here to a review of the principal features of the new system.

Chart 3.1

Basic Concept of Proposed Tax Assistance System

1. **Target pension**
   - x **Funding Factor**
   - = **Target Contribution**

Less:

2. **Deduction entitlement used by:**
   - ***defined benefit* pension accruals**
   - **prior-year *money purchase* contributions**

Equals:

3. **Deduction entitlement for current year *money purchase* contributions**

Career Earnings Base

As the purpose of a pension is to replace earned income in retirement, the first step in designing the new system is the determination of the pensionable earnings base. This requires that pensionable earnings be defined and that the period for which earnings are computed be specified.

Pensionable earnings will include all those sources of income that cease to be available upon retirement and thus need to be replaced. These consist of all earnings from employment and self-employment, including income from business, farming, fishing and a profession. Pensionable earnings will not include income from capital investments, since it does not cease upon retirement. This definition of pensionable earnings base for tax assistance parallels the one used for the Canada and Quebec Pension Plans. It differs from the definition of earned income currently used for calculating the amount of deductible RRSP contributions by excluding non-earnings sources of income. More detail on the definition of pensionable earnings is given in a technical note at the end of this paper.

The period covered by the pensionable earnings base will include the individual's whole working career from age 18 to age 70. This career base is again similar to the C/QPP definition, but with an important difference. While the C/QPP is based on average career earnings, with provision for dropping low-earning years that would lower the average unduly, the tax-assistance system would not need any drop-out provision since it is based on accumulated earnings. All reported earnings (after 1984) to age 70 contribute to build up the target pension and the deduction entitlement.

In accumulating earnings each year to arrive at the career total, earnings from earlier years are updated by indexing them to the growth in the AIW as illustrated in Table 3.1. Updating ensures that pension and deduction limits for tax assistance are adequate in relation to earnings levels or the standard of living at the time each individual retires. This system of updating is again similar to the one used under the Canada and Quebec pension plans.

Basing the target pension on updated career earnings is convenient administratively since Revenue Canada can maintain a record of each individual's updated career earnings, adjusted to the AIW each year. Table 3.1 provides an example of the calculation, based on the assumption that the AIW grows by 7 per cent in Year 2, and 5 per cent in Year 3.

In this example, Revenue Canada reports updated career earnings of **$30,000** in the first year, **$66,100** in the second, and **$104,405** in the third. There is no need to keep a full record of earnings in each previous year, as there would be if the limits were based on a best-average or final-average system. Nor is there any need to define and record "years of service" or "drop-out years" as there is under RPPs or the C/QPP.

The career earnings base accommodates the great variety of earnings patterns. For example, it does not require any special adjustment when an individual changes jobs or receives earnings from two employers at once. It includes earnings from part-time

Table 3.1

How Career Earnings are Updated

		Updated career earnings (UCE)
	(dollars)	
Year 1		
Year 1 earnings		30,000
Year 2		
Year 1 UCE	30,000	
Indexing: plus 7 per cent	2,100	
Plus Year 2 earnings	34,000	66,100
Year 3		
Year 2 UCE	66,100	
Indexing: plus 5 per cent	3,305	
Plus Year 3 earnings	35,000	104,405

and occasional or intermittent work, such as might occur under work-sharing. Under the concept of *career total* rather than *career average* earnings, years of low earnings add to the target pension rather than reduce it, as they can under the C/QPP or many private pension plans. This career base will start only in 1985, however, as it is not feasible to obtain information on the earnings history of individuals for earlier years.

Target Pension

The target pension is the maximum pension for which tax assistance is extended under the proposed system. As noted in Chapter 2, a 60- to 70-per-cent pension from private sources is adequate to maintain living standards at high income levels, and more than adequate at lower income levels. The present limits for *defined benefit* registered pension plans are therefore reasonable, and the target pension is set equal to these limits. The target pension will thus be 2 per cent of updated career earnings, to a maximum of $60,000. Each additional $100 of career earnings will add $2 to the target pension. The target pension accumulates gradually as the individual advances in his working career. Assuming he has a steady flow of earnings over 30 to 35 years, it will provide for maintenance of living standards by furnishing income equal to 60 to 70 per cent of pre-retirement earnings.

Under the present rules, the maximum pension in a *defined benefit* plan is subject to the limit of $1,715 per year of service, which implies a ceiling of $85,750 on annual pensionable earnings, since $1,715 is 2 per cent of $85,750. This ceiling, after appropriate rounding, will also be incorporated into the new system. Any earnings in excess of this ceiling (indexed) will be ignored in calculating updated career earnings. Only a very small percentage of taxpayers is expected to be earning above this level in 1988, when full implementation of the new system is proposed.

The government believes that the 2-per-cent level provides continuity from the present system, accommodates existing pension arrangements under RPPs, and provides adequate opportunities to working Canadians to build tax-assisted pensions to maintain their living standards in retirement.

Most *defined benefit* plans to which Canadian workers belong include the C/QPP pension in the benefit level to be achieved. These are said to be "integrated plans". But under the proposed system of tax assistance, deduction limits are based on a target pension *in addition* to C/QPP benefits. Thus, most members of *defined benefit* RPPs, belonging to integrated plans, will have some deduction entitlement left over for an individual RRSP or other money-purchase plan. Plan members will also receive additional contribution room because the typical *defined benefit* pension is based on average earnings over three to six consecutive years without any updating, and this will generally be lower than the tax-assistance limits based on updated career earnings.

Correlating Pension and Deduction Limits

The next step in the design of the new system is a mechanism for converting the target pension into the amount of contribution required to produce it. This mechanism will also provide for the integration of *defined benefit* and *money purchase* plans under a common set of limits for tax assistance; that is, correlated limits can be set on pension entitlement and deduction entitlement. The conversion mechanism chosen for the new system is a funding factor by which the target pension is multiplied to get the target contribution.

The funding factor is simply the average amount needed to buy a pension annuity of $1. It obviously depends upon a variety of factors, such as the age at which the pension starts, whether the pension is indexed or not, whether provision is made for survivor's benefits, and future interest rates. Another important influence on the funding factor is the time that will elapse between the contribution and payment of pension. If an annuity to start at age 65 were bought early in life, it would cost less because of the interest that would accumulate before payments started. Each $1 of an annuity starting at age 65 might cost $12 to $15 at age 64, but only $5 to $6 at age 30.

Ideally, the funding factor for converting target pensions into target savings plan contributions should vary with the age of the individual. But this would make the system extremely complex. For simplicity's sake, the funding factor chosen is a constant one. Actuarial calculations show that $9 of contributions should be enough to buy each $1 of target pension for a representative individual over an earning career. This factor of 9 provides more deduction entitlement than is required for target pension accumulation during the earlier years of an individual's career, but less deduction entitlement than required in later years. As the excess in earlier years just offsets the deficiency in later years, the funding factor of 9 yields the right amount of contribution for the target pension over a full career.

The funding factor of 9 is adequate for pensions with reasonable provision for survivor's benefits and inflation protection after retirement. For example, an individual retiring at age 63 after 35 years of contributions will have adequate funds

accumulated in the plan to buy a pension that provides survivor's benefits equal to 60 per cent of initial benefits, and indexing of benefits to the CPI minus 1 per cent. Alternatively, somewhat lower survivor's benefits or retirement at a later age will allow a pension that is indexed by the full amount of increase in the CPI. Individuals will have the flexibility to choose the combination of these features that best meets their needs.

With this average funding factor of 9, the target pension of 2 per cent of updated career earnings is equivalent to a deduction limit on contributions of 9 times that amount, or 18 per cent of updated career earnings. Similarly, the dollar limit on deductible contributions for any single year of earnings is $15,500, or 18 per cent of $86,000, the maximum level of earnings (in rounded numbers) for which tax-assisted contributions can be made.

Under the proposed system, the funding factor of 9 will also be used to convert pension accruals in a *defined benefit* plan into equivalent contribution amounts. This is necessarily a simplifying assumption. The actual value of a dollar of pension accrued in a plan can differ from that given by the factor of 9, depending upon the permissible age of retirement, indexing provisions, and a variety of other factors. It would be virtually impossible to take these differences into account in calculating the deduction entitlement for each individual. The use of a uniform factor simplifies the design and administration of the system and at the same time removes the necessity for a detailed valuation of benefits under each plan. Such valuations could be time-consuming and expensive. Even with the use of a uniform factor, the new system will be much fairer than the present one.

Deduction Entitlement with Carry-Forward

By establishing a career earnings base and providing for the correlation of pension and deduction limits, the proposed system can offer what will perhaps be its most valuable feature: the carry-forward of unused contribution room to add to each year's deduction entitlement.

Under the new system, tax filers will have reported to them their *defined benefit* pension accrual and the sum of their *money purchase* contributions in prior years. Their current deduction entitlement can then be calculated as follows. The *defined benefit* pension accrual is converted into a *money purchase* contribution equivalent by multiplying it by 9, and is then added to the accumulated *money purchase* contributions. The total is subtracted from 18 per cent of updated career earnings to give the current deduction entitlement.

In this way, unused contribution room from years of low earnings or heavy demands on annual income are automatically carried forward to years when the tax filer might be better able to afford contributions to registered pension or retirement savings plans.

If a tax filer has never contributed to a pension or retirement savings plan before, or if he has contributed to the limit each year, the calculation of deduction entitlement is relatively straightforward. In the first case, it is simply 18 per cent of his updated

career earnings to date. In the second case, it is 18 per cent of his earnings in the current year alone. In other cases, falling between these two extremes, one would also need information on prior contributions in order to determine the current deduction entitlement.

The deduction entitlement calculated each year would embrace contributions by or on behalf of an employee to all *money purchase* plans, whether RPPs, RRSPs, DPSPs, or the proposed RPAs, or the roll-over of a retiring allowance into a pension or retirement savings plan.

While there is at present provision for deduction of past service contributions to either *defined benefit* or *money purchase* RPPs, the same is not true for RRSPs; any unused RRSP deduction entitlement is lost. In RPPs, an employee may effectively lose an employer's contribution by moving to another job before vesting. With carry-forward, the employee will be entitled to make up for any such losses under the new system.

Indexing

Indexing to reflect annual changes in the average industrial wage (AIW) has been incorporated in each of the steps of the new system we have discussed so far. These indexing adjustments of career earnings, target pensions, contributions, and other limits are necessary to accommodate existing pension arrangements in *defined benefit* RPPs, and to ensure that tax-assisted pensions are adequate to provide continuity of living standards in retirement. Even with modest rates of inflation, pension limits with no indexation adjustment would become inadequate for many Canadians by the time they retired. A systematic adjustment in the limits each year maintains the internal consistency of the system and also simplifies its design. The main indexing adjustments that take place under the new system are as follows:

(i) Earnings are adjusted to changes in the AIW as they are updated each year to calculate the target contribution (18 per cent of earnings).

(ii) The maximum pension of $60,000, and the ceiling of $86,000 on annual pensionable earnings, are indexed to the AIW beginning in 1989.

(iii) The accumulated contributions to *money purchase* RPPs and RRSPs are also indexed annually to the AIW.

(iv) The funding factor of 9 makes provision for updating of the target pension both before and after retirement.

The Essential Concepts Summarized

The new system is designed to give fuller and fairer expression to the policy of encouraging Canadians through tax assistance to put enough aside to provide for maintenance of living standards in retirement.

To maintain living standards, a pension must be a function of the person's career earnings, whether calculated as some form of annual average or as a total accumulation. Total career earnings have been chosen as the more flexible and, in most cases, the more representative measure.

In most *defined benefit* plans, the annual pension is defined as a percentage of annual earnings multiplied by the number of years of service with the employer. In the proposed tax assistance system, however, the target pension is expressed as an annual payment equal to 2 per cent of total career earnings. This enables it to encompass much greater variety in earnings patterns than the typical *defined benefit* formula.

A pension of 2 per cent of accumulated career earnings is sufficient to permit all Canadians to maintain their living standards in retirement. It is recognized as the most generous level used in practice and is the maximum now covered by tax assistance. While 2 per cent of updated career earnings may be much the same as 2 per cent of final or best average earnings times years of service, it has many advantages. Record-keeping is simplified. Variety in career earnings patterns is accommodated. The basis is laid for two of the proposed system's most important features: equivalent limits for *defined benefit* and *money purchase* plans, and the carry-forward of deduction entitlement.

The next step is to devise a formula for arriving at the target contribution level that will produce the target pension. This is done by multiplying the target pension by a funding factor of 9. This reflects the fact that over an average working career, it takes about $9 of annual contributions to earn $1 of annual pension. The target 2-per-cent pension multiplied by 9 means a target 18-per-cent contribution rate.

The proposed system therefore contemplates that over the course of a working career, a person can contribute, or have contributed on his behalf, 18 per cent of accumulated earnings. In any year, the available deduction entitlement is for a contribution of 18 per cent of career earnings to date, minus previous contributions by the employer and employee.

The contribution of an employer to a *defined benefit* RPP on behalf of any one employee in a particular year cannot easily be determined; the employer's responsibility is, rather, to make contributions over time sufficient to meet the total eventual pension liability of the plan. A deemed worth can be attributed to the employer and employee contributions, however, by multiplying the individual's pension accrual in such a plan by 9.

By using the total career earnings base in conjunction with the funding factor to convert the target pension into a target contribution, and to convert the actual pension accrual into a "deemed" contribution, the new system provides its two key advantages. It puts *defined benefit* and *money purchase* plans on the same footing, and it permits the carry-forward of unused deduction entitlement.

Even moderate inflation could, of course, have an adverse impact on such a system. But this has been provided for in the proposal to adjust target pensions and contributions to changes in the average industrial wage. This also adapts the system to growth in real earnings over time.

These then are the basic concepts. The rest is mechanics. Between the bare essentials and the system in operation lie some complexity, new legislation, and transition rules to ease the passage from the old system to the new. Once in place, however, the new system will be not only better in concept, but also easier to administer and understand because it will not require the present array of specific provisions for special circumstances. As the next part of this chapter illustrates, Revenue Canada and employers will provide most of the required information. The taxpayer will need only to complete a simple tax schedule which will serve as a useful status report on progress in saving for retirement.

The Operation of the New System

Commencement

The first improvements to tax assistance for retirement savings will come into effect January 1, 1985. The changes will not be retroactive. That is, there will be no provision for counting pension or deduction entitlements prior to the proposed start-up date, January 1, 1985. It is not practicable to obtain the information that would be required on past earnings, pension accruals, and contributions, all adjusted for inflation. Nor is it possible to design a retroactive system that would be fair to all.

Pension benefit accruals and deduction entitlements for years of service before 1985 will continue to be governed by the present limits. Employers will be able to extend or enrich pension coverage for the pre-1985 period, subject to the present limits, without affecting future deduction entitlement.

Reporting Requirements

Calculation of the deduction entitlement each year requires that information be reported on:

(i) the target contribution level,

(ii) *defined benefit* pension accruals, and

(iii) updated *money purchase* contributions in previous years.

(i) ***Target Contribution Level:*** Revenue Canada will report to the tax filer each year the person's target contribution to the start of the taxation year; that is, 18 per cent of updated pensionable career earnings. As indicated earlier, Revenue Canada will calculate this amount each year from information furnished in the individual's previous returns. The tax filer will calculate his target contribution level by adding to this amount 18 per cent of current-year pensionable earnings.

(ii) ***Defined Benefit Accruals:*** The information on pension accruals, to be provided by employers, will consist of the pension benefits payable at age 65 for service with the employer since 1985. Unvested pension accruals will be taken into account

in calculating deduction entitlement as though they were fully vested. Information on pension accruals is already provided by many employers to their employees. The recent studies on pension reform have emphasized the desirability of making it available to employees in all circumstances. But for all employers to be able to meet the information reporting requirements of the new system, time will have to be allowed. It is for this reason the government proposes to delay full implementation of the new system until 1988.

(iii) ***Updated Money Purchase Contributions in Previous Years:*** The new reporting system will require Revenue Canada to carry a record for each tax filer of the updated sum of the *money purchase* contributions he reported in prior years on his tax return. The updating factor used by Revenue Canada will again be the percentage increase in the average industrial wage. In this way, one avoids the need to measure and report actual accumulations each year in individual RRSPs and *money purchase* RPPs. While actual accumulations in each individual's plan would vary according to the return on funds invested, use of the same updating factor for target contributions and actual contributions simplifies the system, frees the deduction entitlement from the actual investment performance of funds in the plans, preserves the incentive to better manage funds, and at the same time creates no serious bias in the system.

In addition, employers will be required each year to report employee contributions to *defined benefit* RPPs, and both employer and employee contributions to *money purchase* plans (RPPs, DPSPs, or the proposed RPAs). This information can be readily obtained from employers' records and is currently provided to employees in most instances.

How Deductions Will be Calculated

There are two main steps in calculating entitlement to tax deductions under the proposed system:

(i) determine the target contribution level of 18 per cent of updated career earnings;

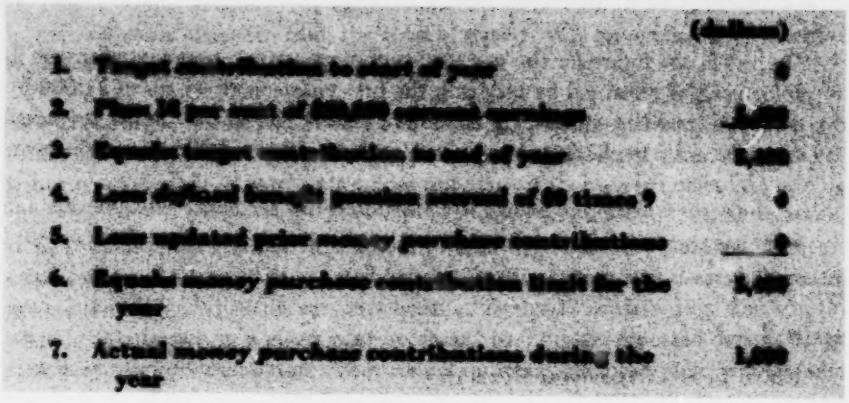
(ii) subtract the updated value of prior contributions to *money purchase* plans plus 9 times the value of pension benefits accrued in a *defined benefit* RPP.

The result is the amount of contribution that may be deducted in the current tax year. Carrying out these steps on an income tax form in order to claim deductions will be simpler than it may sound from the above description. Here are two examples of the type of calculation that will be required.

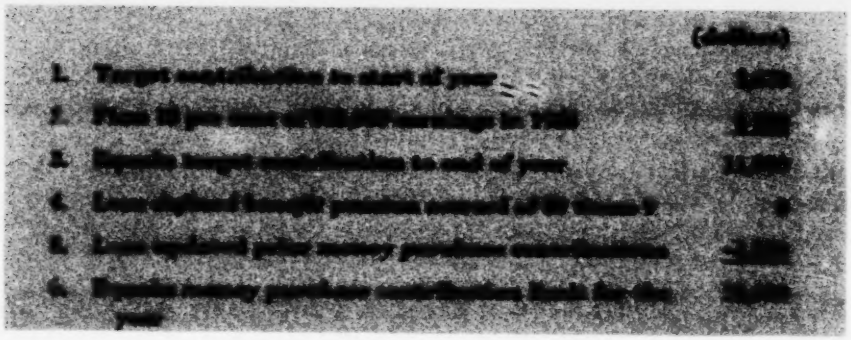
The first example shows the deduction entitlement for two years for a person with only a *money purchase* plan, either an RPP or an RRSP. The individual is assumed to have earnings of $30,000 in the first year, $35,000 in the second, and to contribute $1,000 to an RRSP in the first year.

Example 1

First Year of the New System



Second Year (Average industrial wage up by 5 per cent)



On line 1 of the first year, there is no figure for target contributions carried forward from earlier years because this is assumed to be the first year of the new system. Thus, the total deduction entitlement will be 18 per cent of current earnings for the taxation year in question as shown on line 2.

As there is no *defined benefit* pension accrual, and no prior year *money purchase* contributions, line 6 shows the *money purchase* deduction entitlement to be equal to the target contribution of **$5,400**. This limit applies to the combination of both employer and employee contributions to *money purchase* plans, including RPPs, RRSPs, DPSPs and RPAs. On line 7, it is assumed that the hypothetical tax filer takes up **$1,000** of this amount.

The second year is more interesting. On line 1, the target contribution to the start of the year is 18 per cent of updated career earnings in prior years. This figure is supplied each year by Revenue Canada on the basis of calculations illustrated earlier in

this chapter. It can also be arrived at simply by increasing the target contribution in line 3 of year 1 by the updating factor of 5 per cent.

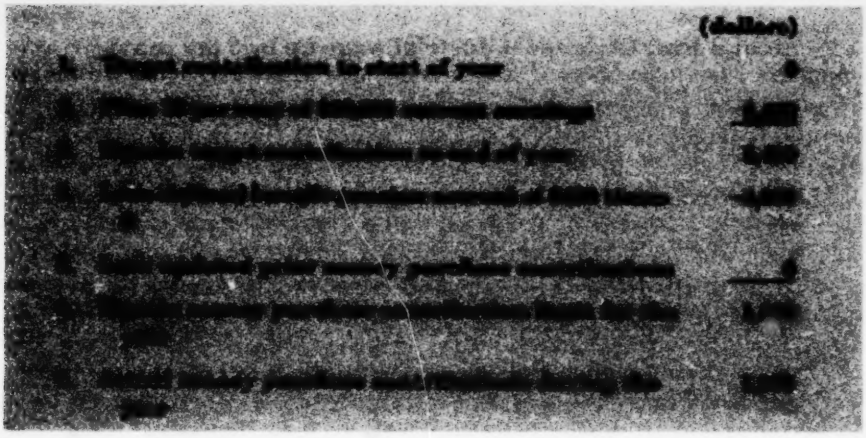
On line 2, the deduction entitlement for the current taxation year is added: again, 18 per cent of the earnings of the taxpayer in the year. This yields a target contribution of $11,970 to the end of the second year.

On line 5, the figure for the updated sum of *money purchase* contributions made in prior years is obtained by indexing the first year contributions of $1,000 by 5 per cent and is again supplied by Revenue Canada. On line 6, we see the possible addition that may be made to tax-assisted retirement savings in the second year.

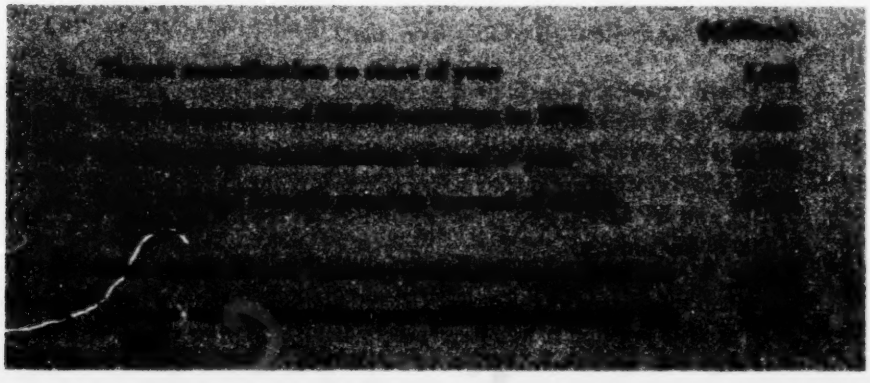
In the second example, below, the individual has the same salary levels, makes the same *money purchase* contribution, but is also a member of a *defined benefit* pension plan.

Example 2

First Year of the New System



Second Year (Average industrial wage up by 5 per cent)



The only new points to note in Example 2 concern the *defined benefit* pension accruals. On line 4, the amount of *defined benefit* pension earned ($450) must be reported to the tax filer by the employer. The pension accrual is multiplied by the funding factor of 9 to convert it into the contribution equivalent, $4,050

In year 2, again on line 4, the figure of $1,050 is the *defined benefit* pension accrued in the two years of service from the start of year 1. It is multiplied by 9 to obtain the contribution equivalent, $9,450.

In this example, the *defined benefit* pension is assumed to be based on 1½ per cent of final-year earnings. It is important to note that in this illustration an employee's contributions to a *defined benefit* plan does not explicitly enter the calculation of deduction entitlement for the year. The combination of employer and employee contributions to such plans is taken into account indirectly on line 4 where a "deemed" contribution of 9 times the accrued *defined benefit* pension is subtracted from the target contribution. With this subtraction of a "deemed" contribution, the employee's actual contribution in a given year necessary to fund the reported *defined benefit* pension becomes fully deductible. This deduction would be in addition to the *money purchase* contribution entitlement given in line 6 of the illustration.

Creation of a Registered Pension Account

The Green Paper proposed the introduction of a new savings vehicle called a registered pension account (RPA) which would be similar to an RRSP except in two important respects. First, it would accept employer contributions. Thus, it could meet the need of small businesses for an administratively simple vehicle to which they could contribute on behalf of employees. Second, it would provide for the lock-in of benefits until retirement age except in specified circumstances such as the onset of a serious disability. With this lock-in provision, it could be used to improve pension portability by providing employees with an attractive alternative to the receipt of a deferred annuity.

The Parliamentary Task Force supported the Green Paper proposal and further recommended that no new contributions to RRSPs be permitted once the RPA was introduced. Thus it recommended that all vested contributions to tax-assisted savings vehicles be locked in to retirement.

In considering the arguments for lock-in provisions, it is important to distinguish between funds accumulated in employer-sponsored RPPs and those in individual savings plans. The lock-in of RPP benefits may serve an important function by encouraging employers to set up and contribute to such plans. Employers may wish to be assured that their contributions will be used to support retirement incomes. Locking in RPP benefits will also help to ensure that adequate savings are accumulated over the working life of an individual to maintain living standards in retirement. This is particularly important because of the proposed function of RPAs in enhancing pension portability. Restrictions on early withdrawals from an RPA may therefore be necessary.

Any advantages lock-in may provide by earmarking tax-assisted savings for retirement purposes must, however, be weighed against the costs it imposes on individuals with unforeseen financial needs before retirement. The option of imposing a lock-in on all registered pension and savings plans, but providing exceptions for individuals in certain circumstances such as disability, poses difficult problems of determining how broad or narrow the exceptions should be. It could appear unfair to many individuals who wish to take early retirement or who face other extenuating circumstances not covered by the prescribed exceptions.

On balance, it is felt that some form of lock-in is necessary for RPPs and RPAs, but its application to RRSPs would be likely to discourage voluntary retirement saving by individuals. Accordingly, under these proposals, RRSPs without lock-in will continue to exist as vehicles for voluntary retirement savings by individuals. Even without additional restrictions on early withdrawal, individuals who deregister RRSPs must bring the funds into taxable income and forgo the benefit of continued tax deferral. These consequences tend to deter the use of tax-assisted savings for purposes other than retirement.

The government proposes to introduce the RPA as an additional savings vehicle to accept employer and employee contributions which are locked-in to retirement. Like the RRSP it would be structured as a contract between the beneficiary and a trustee of the fund. It would be subject to the same investment conditions as an RRSP. Employers' tax-deductible contributions to an RPA would vest immediately. Funds accumulated in an RPA would normally be available for pension benefits upon retirement. Lump-sum withdrawals at any age would attract a 10-per-cent penalty tax in addition to normal taxation. However, withdrawals in the form of an annuity for life or to age 90 would be permitted without penalty at any age. It is anticipated that early withdrawal in the form of an annuity would only be attractive to those with a long-term disability or those who are retired. This provision thus removes the need to specify extenuating circumstances under which the penalty tax would not apply.

The conditions proposed here are, of course, only the *minimum* requirements for eligibility for tax assistance. Federal and provincial pension authorities could impose additional conditions on individual RPAs if they found the degree of deterrence to early withdrawal to be insufficient. It should be noted that the federal Income Tax Act cannot prohibit early withdrawal from an RPA since the regulation of private contracts is outside federal jurisdiction. The Income Tax Act can only impose penalties where the conditions stipulated for tax assistance are not met.

This new retirement savings vehicle should help to increase pension portability and coverage in the small business sector without restricting the flexibility to savers of the present arrangements for voluntary retirement saving.

Other Design Features

A number of additional design issues in the proposed system of Improved Tax Assistance for Retirement Saving are considered in the technical notes at the end of this paper.

Chapter 4

The Two Stages of Implementation

The new system outlined in the preceding chapter is a major departure from the present one. New procedures are introduced for calculating contribution limits and new reporting requirements are imposed. Both employers and employees will need time to master the mechanics of the new system and adapt their record-keeping to it. For these reasons, implementation will take place in two stages.

Integration of Defined Benefit and Money Purchase Rules

In broad lines, Stage I of the new system will increase the limits on tax assistance for *money purchase* plans. Stage II will bring back-dated improvements to tax assistance for *defined benefit* plans, introduce the carry-forward of deduction entitlement for both types of plan, and integrate the two types into one comprehensive system of tax assistance limits.

The key information that must be provided before the mature system can be implemented is the amount of the benefits accrued in *defined benefit* plans. Until this information becomes available, it is not possible for a *defined benefit* plan member to determine deduction entitlement for a *money purchase* contribution. The pension accrual reports, like other information for tax purposes, will be required within 60 days of the start of each year. The increasing availability to small as well as large employers of computer programs for payroll administration makes this a less daunting requirement than it would have been only a few years ago.

In the meantime, some improvements for *defined benefit* plans can be introduced immediately, such as the elimination of double taxation of employee contributions in excess of $3,500. A number of other transitional measures are needed for *defined benefit* plans until the mechanism for correlating contributions and benefits is in place.

The Stage I changes proposed for January 1, 1985, and the Stage II changes proposed for January 1, 1988, are detailed in the following sections.

Stage I Improvements to Tax Assistance

1. Deduction Limits

(i) *Money Purchase Plans:* Under this heading, we are dealing with rules affecting retirement savers in *money purchase* plans only. This includes individuals

who do not belong to any employer-sponsored plan and save for retirement exclusively through RRSPs. Where *money purchase* plans are held in conjunction with *defined benefit* plans, they are governed by the rules for *defined benefit* plans.

From the start of the new system, the deduction limit on contributions to *money purchase* plans drops to 18 per cent of earned income from 20 per cent, but the dollar ceiling rises in stages from $5,500 to $15,500. The limit rises to $10,000 in 1985, $12,000 in 1986, $14,000 in 1987, and $15,500 in 1988, the first year of Stage II. The new contribution limit for *money purchase* plans will provide equal access to tax assistance for *money purchase* and *defined benefit* plan members by 1988.

Since few individuals governed by the existing 20-per-cent limit, rather than the $5,500 ceiling, actually make contributions in excess of 18 per cent of their earnings, the lowering of the percentage limit will have little adverse effect. Moreover, in future the carry-forward of deduction entitlement will more than compensate for the lowering of the limit. As claims for carry-forward cannot be made until Stage II, however, it is proposed that until 1988 taxpayers will have the option of being governed either by the present or the new limits.

The new limits will apply to the sum of all contributions in a year by both the employer and the employee to all forms of *money purchase* plan. The limit on employer contributions to *money purchase* plans will be raised to 18 per cent of wages (to the annual dollar ceilings of $10,000 to $15,500) less any required employee contribution.

Employer contributions to DPSPs would continue to be subject to the current limit of $3,500. Employee contributions to DPSPs would continue to be non-deductible and not taxable on withdrawal. The restriction on DPSPs is needed because they are not subject to federal or provincial pension benefit standards. The restriction will discourage replacement of pension plans by DPSPs, which would run counter to the purpose of tax assistance for retirement savings.

Persons who do not contribute to the limit in Stage I will be credited with unused deduction entitlement beginning in 1985. However, deduction claims for catch-up contributions will not be accepted until Stage II is implemented in 1988.

(ii) ***Defined Benefit Plans:*** In Stage I, the pension limit remains 2 per cent of the average best three years of earnings, to a maximum of $1,715 per year of service.

As discussed earlier, under the new system employees are assigned a deemed contribution equal to 9 times their pension accrual in a *defined benefit* plan. The limits under the new system apply to this deemed contribution and not to the actual employer and employee contributions, which become fully deductible to the extent necessary to fund the benefits under the plan. The employer contributions are already fully deductible in this manner and remain so in Stages I and II of the new system. The present limit of $3,500 on employee contributions will also be removed in Stage I in anticipation of the implementation of the full system for *defined benefit* plan members in Stage II. This will remove the double taxation of such contributions that currently occurs.

While the employee contributions to a *defined benefit* RPP become fully deductible, the Stage I limit on contributions that a *defined benefit* plan member may make to an RRSP (and a *money purchase* RPP where he belongs to both types of RPP concurrently) will remain at $3,500, less any employee contribution to the *defined benefit* RPP. No special provision for RRSP contributions will be needed in Stage II; it is retained for the transitional period to avoid reducing the deduction limit for those in *defined benefit* plans with benefit rates below 2 per cent.

2. Definition of Pensionable Earnings

The new definition of pensionable earnings comes into effect on January 1, 1985 as the basis for determining deduction limits for retirement savings contributions.

3. Other Provisions in Stage I

Other Stage I provisions relating to the treatment of excess contributions, past service contributions, upgrading of *defined benefit* plans, retiring allowances, and employee benefit plans are outlined in the technical notes on these subjects at the end of this paper.

Stage II Improvements to Tax Assistance

The transitional treatment of *defined benefit* pension plans will end once Stage II is introduced. The pension accrued since 1985 in each plan will now be reported and can be multiplied by 9 to give the deemed contribution. As seen in Chapter 3, the deduction entitlement available to a *defined benefit* tax filer can now be calculated in a manner similar to that for a *money purchase* contributor.

The maximum pension of $60,000 and the comprehensive contribution limit of $15,500 will be indexed to the average industrial wage beginning in 1989.

With the introduction of the mature system, the carry-forward provision will come into force. Deductions will be permitted based on the balance of deduction entitlement for the period starting January 1, 1985. Revenue Canada will provide tax filers with information on their updated earnings and *money purchase* contributions for the period 1985 to 1987. When combined with information on the amount of *defined benefit* pension accrued since 1984, this will permit tax filers to determine their entitlement to deductible *money purchase* contributions in 1988.

Employer contributions to *defined benefit* plans will continue to be fully deductible, provided they are actuarially certified as being required to fund the plan and are approved by the Minister of National Revenue.

Employee contributions to *defined benefit* plans will also remain deductible without limit. Pension benefits in excess of the target amount would, however, make the employee subject to the tax assistance recovery charge, as described in the technical notes.

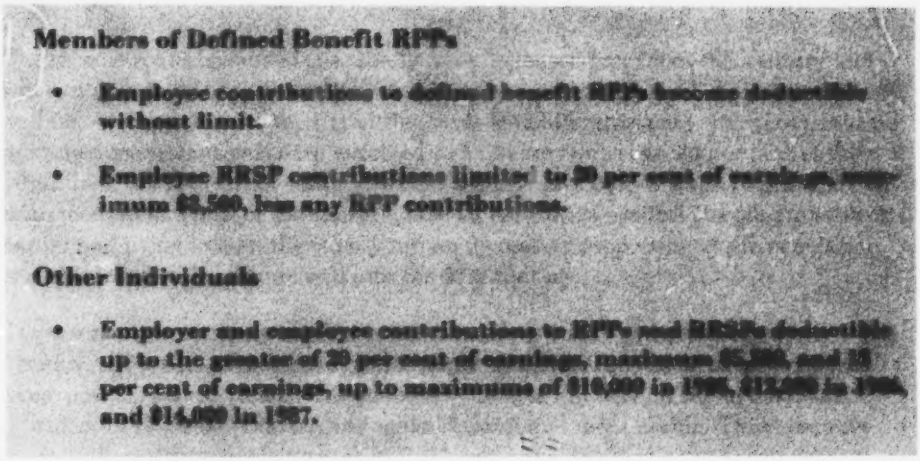
There will no longer be a specific dollar ceiling on an employee's contribution to an RRSP. The size of these contributions is governed by the overall deduction entitlement.

Contributions for past service and roll-overs of retiring allowances, for years after 1984, will all be subject to the overall deduction entitlement for the year. The present rules will in large measure continue to apply to the purchase of past service and the roll-over of retiring allowances for years before 1985.

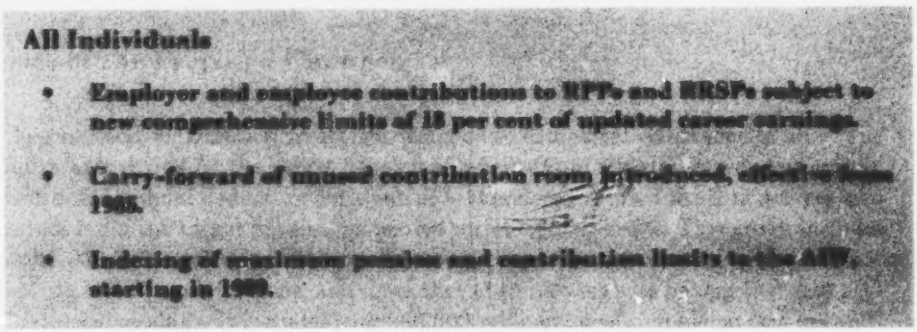
The special RRSP roll-over provision for capital gains of farmers proposed in the budget will continue in Stage II but it will now be integrated with other elements of the new system. The amount of the maximum permissible roll-over ($10,000 times the number of years after 1971 and before 1984 during which the individual was a full-time farmer) will be reduced in Stage II by the normal target contribution limit of the individual, as opposed to his actual RPP and RRSP contributions prior to Stage II. The amount of capital gains rolled-over under this provision will be charged against future target contribution entitlements of the individual. As a result, he would not be able to make any further tax deductible contributions until such time as his target contribution limit exceeds his updated money purchase contributions (including the amount of the roll-over) and the value of *defined benefit* pension accruals.

Summary of RPP/RRSP Contribution Limits

Stage I (January 1985)



Stage II (January 1988)



Chapter 5

Effects of the Proposed System

The income requirements of the elderly have increased greatly in this century and will continue to do so in the next. For most of those entering the labour force in 1900, well under 10 per cent of their adult lives was spent in retirement. For those entering now, post retirement years are expected to make up more than 20 per cent of their adult lives. Six per cent of earnings would usually have been enough to put aside for retirement at the turn of the century; now 18 per cent is needed. People are retiring earlier and living longer; the elderly are an increasing proportion of the population, and this trend will continue well into the 21st century.

Together with other measures designed to improve public and private pension plans, the measures proposed in this paper will help Canadians to meet the challenges posed by these trends. The proposed changes will expand the tax assistance available for retirement saving and make it fairer and more usable. These improvements will entail other changes as well. The revenue cost of the tax assistance will rise. Changes in the level and pattern of savings may be expected. New administrative and compliance procedures will have to be established. Tax filers will benefit from increased knowledge of their retirement income positions.

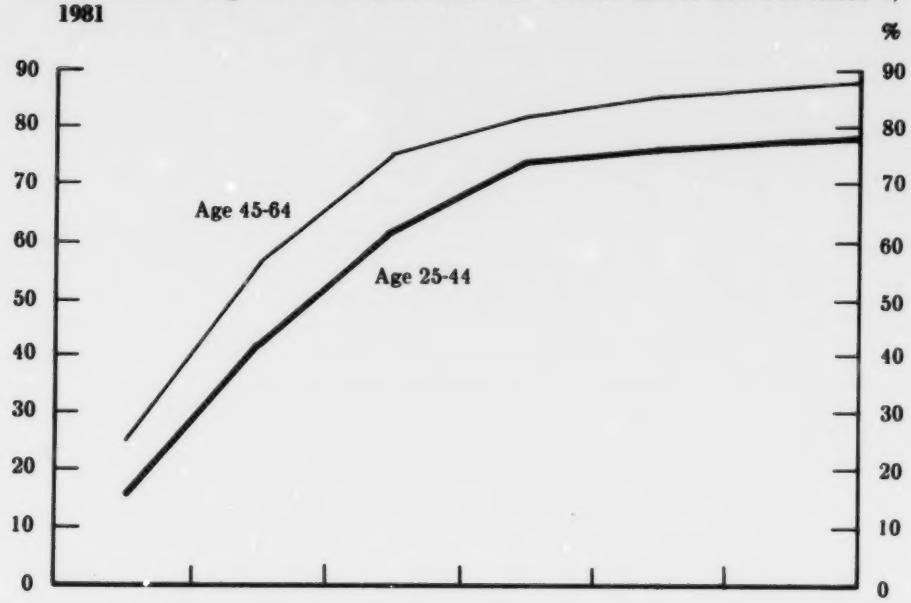
Beneficiaries of the Proposed Changes

The proposed contribution limits are designed to extend tax assistance to all individuals saving for the target pension of 2 per cent of updated career earnings. Additional annual deduction entitlement is therefore provided to all taxpayers who cannot build the target pension under the current dollar limits. This group includes over 1,000,000 employees who do not belong to pension plans and so are restricted to making RRSP contributions, and a number of employees who belong to *money purchase* pension plans. It includes over 200,000 self-employed taxpayers: farmers and fishermen, professionals, and small business proprietors.

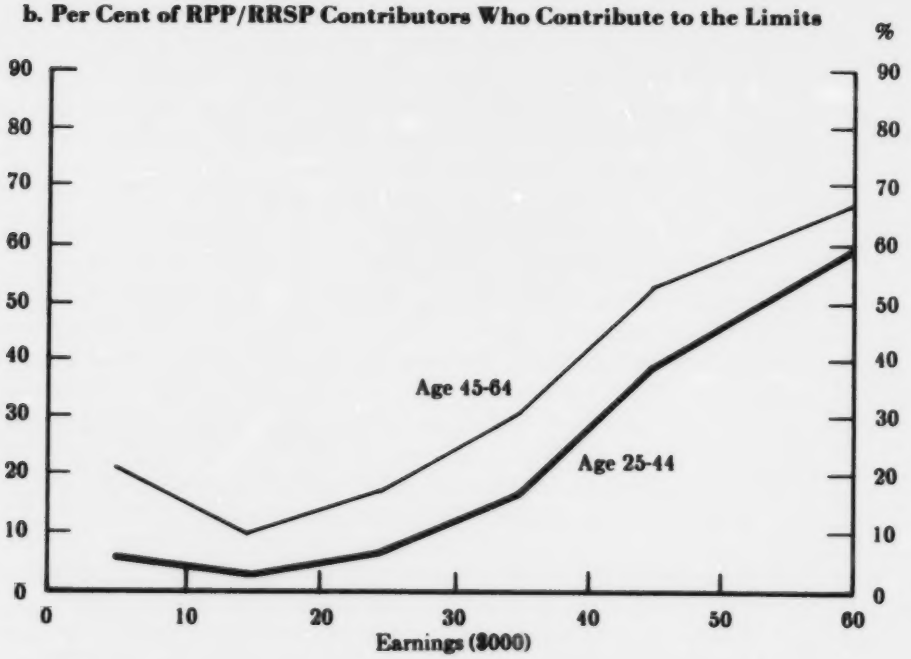
A far larger group will benefit from the provision for the updating and carry-forward of unused deduction entitlement. Information on contributions to the C/QPP, RPPs and RRSPs, for 1981 indicates that 48 per cent of C/QPP contributors (age 25-64) also contributed to RPPs or RRSPs, and that only 6 per cent of C/QPP contributors contributed up to their limit to RPPs and RRSPs. Although this latter proportion will have risen since 1981, it indicates clearly that a large majority of tax filers with earnings will carry forward unused contribution room from one year to another. Additional information is provided in the charts below. They show, for example, that the

Chart 5.1

a. Per Cent of C/QPP Contributors Who also Contribute to RPP's or RRSP's, 1981



b. Per Cent of RPP/RRSP Contributors Who Contribute to the Limits



Notes:

1. RPP/RRSP contributors are those who contribute to an RPP or an RRSP or both.
2. Those contributing to the limits include those contributing within $250 of the dollar limits or 1% of the per cent limits.
3. These figures do not include an estimated 800 000 members of non-contributory RPP's who are not also RRSP contributors.

proportion of C/QPP contributors who contribute to RPPs or RRSPs, and contribute to the limits, is considerably higher for the 45-64 age group than the 25-44 age group. When we also consider that most individuals move to higher earnings levels as their careers progress, we can see that substantial numbers of those who contribute below the limits or not at all when young are likely to take advantage of the carry-forward in later years.

As the charts show, the carry-forward provision is especially likely to benefit those with low earnings in some years and higher earnings in others. In low-earning years, both the incentive and ability to contribute to savings plans are likely to be weak. A wide variety of people may thus benefit from the carry-forward: those with stretches of unemployment, for example, mothers (or fathers) who work part-time while their children are young, people who take time off work for travel or retraining, and people who must leave work temporarily because of illness or injury. The carry-forward provision will provide extra deduction entitlement for most of these people, and it will also allow them more flexibility to fit pension saving in with other demands on their finances.

The carry-forward provision will be of value to others as well. Mobile employees who lose unvested employer contributions to their pension plans when they shift jobs will have their deduction entitlement increased so that they may make up the loss. A farmer who may not be able to contribute toward retirement savings during most of his career could use most of a lifetime's deduction entitlement to put the proceeds from a sale of assets into an RRSP. Others who are better off putting savings into their business or profession during their working lives could do the same as retirement approaches, converting assets into RRSP contributions on the basis of career entitlement.

Contributors will also benefit from other features of the system. Some employees in *defined benefit* RPPs with low benefit rates will get additional room to make RRSP contributions. Members of *defined benefit* plans with high employee contribution rates will be assured full deductibility of their employee contributions. This will also make it easier for employers and employees to share the costs of plan changes designed to meet other pension reform goals such as improved inflation protection or survivors' benefits.

Finally, all contributors will benefit, over time, by the indexing of the contribution limits. Indexation will not only increase deduction entitlements but will also make it easier for individuals to plan their retirement saving and for pension plan administrators to employ realistic assumptions in their funding calculations.

While the large majority of tax filers will have increased opportunities for savings deductions over their careers, a minority who belong to 2-per-cent *defined benefit* RPPs throughout their careers and are not bound by the current maximum pension limit will not get additional tax assistance from the proposed changes. The present system already provides them with their target pensions. Of these tax filers, a few who are now in *non-contributory* 2-per-cent plans will be subject to some restriction of their present extra deduction entitlement for RRSP contributions.

Revenue Costs

The increases in contribution limits and provision for carry-forward of unused contribution room will entail significant revenue costs. It is estimated that if the mature system were implemented on January 1, 1985, the value of RPP and RRSP contributions would increase by about $1.2 billion, with a corresponding reduction in federal tax revenues of about $300 million a year. The federal costs under Stage I are estimated to be approximately $160 million a year.

Effects on Saving Patterns

An increase in the rate of personal saving can be expected to accompany the increased level of RPP and RRSP contributions. However, not all of the additional contributions flowing into retirement vehicles would represent extra savings. Some part of them would simply be a transfer of existing savings into these vehicles.

The new system will differ from the present in providing equal access to tax assistance for saving in *defined benefit* and *money purchase* plans. This could lead to an expansion of *money purchase* arrangements and may even result in the conversion of some plans from *defined benefit* to *money purchase*. It is not expected that such changes will be so significant as to alter substantially the character of the pension system.

The introduction of carry-forward might result in other changes in saving patterns. We may see more cyclical variation in contribution levels as individuals bunch their contributions in higher-income years and contribute less in low-income years. It is possible that this might help to limit the size of business cycle swings. It is likely that some people will postpone savings until the years just before retirement. Should this response be widespread, the revenue costs of the new system would be lower than projected in the early years.

Compliance and Administration

Operation of the new limits system will require that employers and Revenue Canada report new information to the tax filer, and that the tax filer complete a new tax schedule to determine his deduction entitlement. Contributions to *defined benefit* and *money purchase* plans will have to be reported separately, and new or revised reporting requirements will apply when employees leave a plan or funds are transferred between plans. The introduction of these new rules will be complicated by the fact that existing rules will continue to apply in respect of the years of service prior to 1985. Thus, the transition to the new system will be demanding for all parties involved. Once installed, however, the new system will provide simpler rules to govern all types of plans; many of the current interior limits and rules to cover special situations will cease to be required.

The increased involvement of tax filers in recording their pension accumulations should also provide some benefits. Considering the growing importance of retirement income, Canadians are poorly informed about the extent of their pension savings.

Contribution to Pension Reform

The creation of a fairer and more flexible system of tax assistance for retirement saving was identified in the Green Paper and the report of the Parliamentary Task Force as an important component of pension reform. In addition, the new tax assistance system will help achieve other pension reform goals. As just noted, the new reporting requirements will provide Canadians with more information about their pension accruals. By permitting all individuals to accumulate their target pensions regardless of their employment circumstances, the new system will lessen concerns regarding discrimination by employers in pension plan coverage and design. By eliminating the bias against *money purchase* arrangements, the new system will give employers and employees the opportunity to choose pension vehicles for which inflation protection and portability are less problematic than in *defined benefit* plans. Portability will also be facilitated by the creation of the RPA vehicle. The most important effect of the new system should be to improve pension and savings plan coverage and to increase the amount of retirement saving. Improved coverage will be encouraged by the higher deductibility limits for many contributors, by the provision for the carry-forward of unused deduction entitlement, and by the introduction of the RPA, which will make it easier for small businesses to contribute to employee pensions.

Taking these improvements together, the new system of tax-assisted savings should contribute materially to a stronger private pension system. Canadians will be better able to plan and control their retirement saving and build pensions for the satisfactory maintenance of their living standards in retirement.

Appendix

Technical Notes

The notes below provide information on a number of technical questions which arise in connection with the new system of tax assistance for retirement saving.

1. The Definition of Pensionable Earnings

The Income Tax Act includes, at present, a definition of earnings for purposes of the application of the RRSP contribution limit of 20 per cent of earnings. These earnings are broader than the wage income on which maximum pension rules for RPPs are based, since they are intended to provide coverage for self-employed workers as well as employees.

The purpose of a pension is to replace income lost upon retirement. An ideal definition of pensionable earnings would therefore include only income sources which cease upon retirement and would be net of all work-related expenses, since they would also cease at retirement. In practice, the choice of earnings and expense components to be included in the definition must also reflect the fact that RPP and RRSP contributors will have to report the earnings amount each year. If possible, the amount should be readily identifiable on the tax return. For this reason, the definition proposed here does not make any adjustment for some of the expenses that cease on retirement.

The proposed definition of "pensionable earnings" includes the following components:

(a) income from all offices or employments before the deduction of Unemployment Insurance, C/QPP, and RPP contributions, but net of all expenses or losses;

(b) income from all businesses carried on either alone or as a partner actively engaged in the business, net of any losses during the year;

(c) royalties in respect of a work or invention of which the tax filer was the author or inventor;

(d) net research grants;

(e) registered supplemental unemployment insurance benefits;

(f) amounts received as alimony or maintenance.

This definition departs in several ways from the earned income definition currently used for RRSP purposes:

- It excludes various forms of pension income which obviously do not need to be replaced upon retirement. These are: OAS and C/QPP benefits, retirement and death benefits under employer-sponsored RPPs, RRSP withdrawals, DPSP benefits and retiring allowances. Another reason for excluding these income components is that, as they are in most cases the subject of tax deferral, they should not form the base for additional tax deferral.

- It excludes benefits from other government programs – RHOSP withdrawals, CHIP grants and energy conversion grants – which are not part of earned income.

- It excludes net rental income except where it is earned through active engagement in a business.

- It does not require that earnings be reduced by unemployment insurance premiums.

For all tax filers together, the net effect of these changes on the total amount of pensionable earnings will not be large since the addition of unemployment insurance premiums will largely offset the exclusion of the various forms of pension income.

2. Timing of Contributions and Deductions

Rules governing the timing of deductible contributions will remain unchanged. Individuals will have 60 days from the end of the calendar year to make contributions to RRSPs for that year. The accounting for employer and employee contributions to other *money purchase* plans will be by calendar year. The reporting of pension benefit accruals under a *defined benefit* plan preferably would also be by calendar year, but further discussion with plan administrators will be held to determine if this is feasible and to explore alternatives if necessary.

3. Loss of Unvested Benefits or Contributions

Under the proposed system, all pension benefit accruals and *money purchase* contributions by the employer are taken into account in calculating deduction entitlement even if they are not fully vested in the employee. Certain adjustments are therefore necessary if the employee moves to another job before full vesting of benefits.

In the case of a *defined benefit* plan, the employee's accrued pension benefits in the plan would be reduced to zero and he would typically be entitled to a refund of his own contributions, with or without interest, and possibly a part of the employer's contributions. The employee would automatically have additional deduction entitlement equal to 9 times the value of the accrued pension benefits now lost. This would provide adequate room to transfer any contribution refunds to an RRSP and for addi-

tional contributions to make up for the loss of a part, or all, of the employer's contributions.

In the case of a *money purchase* plan, a refund of any contributions can be transferred to any other *money purchase* plan (including an RRSP) as a tax-free roll-over. Such roll-overs do not enter the calculation of deduction entitlement described earlier. Any forfeiture of employer contributions in a *money purchase* plan would, however, serve to reduce the accumulated total of *money purchase* contributions in that year, thereby giving additional contribution deduction entitlement to the employee. Employers will, therefore, be required to report such forfeitures to employees and Revenue Canada.

4. Pre-1985 Service in Defined Benefit Plans

The new system applies to years of service after 1984. This does not pose any special problem for *money purchase* RPPs or RRSPs. Only contributions made after 1984 to such plans would enter the calculation of deduction entitlement under the new system. In *defined benefit* plans, however, benefits accrued for pre-1985 years may depend upon employees' earnings in years under the new system (as under most career average, final average, or best average plans), or the benefits payable under the plan may be retroactively enriched up to the permissible limits. Special rules may thus be needed for differentiating between old and new system benefits under such plans.

A number of alternatives were considered for separating old and new service pension benefits under a *defined benefit* plan. The option that appears to be administratively the simplest and provide the greatest flexibility to employers and employees is to pro-rate the total accrued pension by the number of years of service under each system. The pension accrued in a *defined benefit* plan would be multiplied by the ratio of the number of years of pensionable service after 1984 to the total number of years of pensionable service. The pro-rated amount would enter line 4 in the calculation schedule for contribution limits shown in Chapter 3.

An alternative means of treating *defined benefit* accruals for years prior to 1985 would be to credit the tax filer with extra contribution room equal to 9 times the value of the *defined benefit* pension accrued as of December 31, 1984. This would permit employers to report the full accrued value of pensions based on pre- and post-1985 service. One drawback of this alternative is that it would require the reporting of benefit increases and forfeitures, and corresponding changes in deduction entitlement, for years prior to the start-up of the new system.

5. Past Service Purchase

With the career base for target contributions and the carry-forward of unused contribution room, there is no need for any special provision for past-service contributions under the new system. This is one area of the legislation which is currently very com-

plex and would be simplified considerably. The only rules needed for past service are thus transitional in nature and relate to years of service prior to 1985.

It is proposed that contributions to an RPP for years of past service before 1985 continue to be governed by the present dollar limits. Thus, for pre-1985 years of service in which the employee was not a contributor to the plan, additional deduction entitlement of **$3,500** a year will be provided for employee past-service contributions in both Stages I and II.

Past-service contributions for post-1984 years of service will be treated the same as current service contributions. Thus, employee contributions to a *defined benefit* RPP will become deductible without limit while *money purchase* contributions will be governed by the target contribution limit.

6. Pensions-in-Pay

Pensions-in-pay are the benefits that are received by an individual from a pension plan upon retirement. Under the new system, members of a *defined benefit* RPP are assigned a deemed contribution equal to 9 times the pension accrual in the plan. Upon retirement, the pension accrual becomes a pension-in-pay and the individual is assigned a deemed contribution equal to 9 times the amount of this pension-in-pay (which would include any "bridging benefits" paid to make up for the absence of OAS or C/QPP benefits prior to age 65). In most cases of normal retirement, the amount of pension accrued would be the same as the pension-in-pay, and the switch from one to the other would have no effect on the future deduction entitlement of the individual to age 70. If the pension-in-pay is smaller than the accrued pension (as would likely be the case if the retirement were earlier than the normal age), the individual could become entitled to an additional contribution equal to 9 times the difference between the accrued pension and the pension-in-pay. The reverse would be the case if the pension-in-pay were larger than the pension accrual reported prior to retirement.

While this proposed treatment of pensions-in-pay is fair and reasonable in most normal retirement situations, it provides a higher level of tax assistance to individuals who retire prior to the normal retirement age with full, unreduced pensions. This occurs because the funding factor of 9 used in calculating the "deemed contribution" value of pension accruals is appropriate only for pensions that commence at or close to the normal retirement age of 65. Pensions that commence at an earlier age are relatively more valuable because they are expected to be paid over a longer period of time. For example, the capital value of a pension of **$50,000** a year (indexed to the CPI minus 1 per cent) is about **$626,000** if started at age 65, but **$696,000** if started at age 60, assuming the real interest rate to be 3½ per cent a year.

Ideally, when a pension is payable from a *defined benefit* RPP before age 65, it should be converted into a "deemed contribution" value by using a higher funding factor than 9. This treatment could create many difficult circumstances, however. It could cause many individuals to exceed the limits when they retire early with an unreduced or only partially reduced pension. What is proposed instead is that there be no tax-

free rollover of pensions-in-pay into a RRSP in addition to any contribution room available within the comprehensive limits. At present, income from an RPP or RRSP, as well as C/QPP and OAS benefits, can be rolled tax-free into another RPP or RRSP. Where an individual is paid the maximum pension at an earlier age, this rollover can produce a pension at age 65 which is considerably in excess of the maximum.

The proposed system of assimilating the roll-over of pensions-in-pay under the comprehensive deduction limits would provide adequate flexibility to employers and employees in their retirement decisions. At the same time, it would ensure that early retirement, with an unreduced pension, could not be used as a device for obtaining tax assistance for pensions in excess of the target amounts. This system would still imply greater tax assistance to those retiring early with unreduced pensions than would a system with a proper valuation of the "deemed contribution" worth of such pensions.

To allow adequate transitional relief to individuals who have already retired or are close to retirement, it is proposed to delay the change in treatment of pension roll-overs until January 1, 1990. The restriction on the roll-over of pensions at that time would apply to C/QPP and OAS benefits as well as to private pensions.

The discussion above is only relevant for pensions from a *defined benefit* plan. Pension accruals or benefits from a *money purchase* plan do not enter the calculation of deduction entitlement under the new system. Contributions to such plans are explicitly identifiable and there is no need to value them indirectly by multiplying the benefit payments by a funding factor. Also, *money purchase* plans do not afford any opportunity for larger tax assistance through early retirement. The contributions that can be made to such a plan are governed by the target contribution limits, and retirement at an earlier age would automatically imply an actuarially reduced pension benefit.

7. Excess Contributions

At present, excess contributions to RRSPs and DPSPs, above a threshold of $5,500, are subject to a penalty tax of 1 per cent per month or 12 per cent per year as well as being non-deductible. Under the proposed new system, this penalty will be modified to make it less onerous.

In considering the treatment of excess contributions, we have drawn a distinction between voluntary and involuntary over-contributions. When the new system of limits is applied to *defined benefit* plans, involuntary over-contributions can arise in certain circumstances. For example, an employer may institute or upgrade an RPP covering years of past service for which some employees have made RRSP contributions. Again, an individual whose earnings rise sharply could find that his pension accrual under a final average, *defined benefit* RPP has risen above his target pension limit. These circumstances are expected to be rare. Nevertheless, they point to the need for a non-punitive treatment of unintentional over-contributions.

The new system will provide for a recovery charge to deal with such involuntary excess contributions. The charge is designed merely to recover the tax assistance on

non-entitled deductions and would not be punitive. As detailed in the example below, the tax deferral benefit of excess contributions can be approximated by an annual recovery charge of one-quarter of the prevailing interest rate. Taking into account the tax averaging advantage as well, a recovery charge of 4 per cent a year of the amount of excess contribution would be appropriate at a prevailing interest rate of about 12 per cent a year. Alternatively, the excess tax assistance could be recovered by specifying a deemed taxable benefit equal to say, 8 per cent of the excess contribution. This would result in a recovery charge which was graduated according to the tax bracket of the contributor.

While this charge will neutralize the tax advantage of involuntary excess contributions, it will not necessarily discourage significant excess contributions to RRSPs and other *money purchase* vehicles. To discourage such excess contributions, it is proposed that no deduction be permitted for contributions to *money purchase* vehicles in excess of the limits. This treatment should not impose any hardship, given that such contributions are voluntary in most cases. Empoyees would be given time to withdraw excess contributions in order to avoid both the 4-per-cent charge and non-deductibility of excess contributions.

The following example assumes a 12-per-cent rate of interest, a 50-per-cent tax rate, and a full taxation of the income on non-RRSP savings.

Tax Deferral Advantage of Saving Through an RRSP

	Non-RRSP savings	RRSP savings
	(dollars)	
Pre-tax income	100	100
Less: tax	− 50	0
Net-of-tax saving	50	100
Interest	6	12
Less: end-of-year tax	− 3	− 56
Net capital at end of year	53	56

If an individual were to contribute $100 to an RRSP and a year later withdraw all of the funds, including interest, he or she would be left with $56 after taxes. If the $100 of income were not placed in an RRSP, it would attract a tax of $50, and during the year the remaining $50 would earn $6 in interest. With the interest subject to tax, the individual would be left with $53.

The tax deferral advantage is $56 less $53 which equals $3 or 3 per cent of the tax-sheltered investment. In general, with a tax rate of 50 per cent, the tax deferral advantage, expressed as a percentage of the tax sheltered contribution, will be one-quarter of the rate of interest.

8. Retiring Allowances

Retiring allowances are lump-sum payments made by employers to employees at the time of retirement or job termination. Under present law, a tax-free roll-over of a retiring allowance into an RRSP is permitted within certain limits. This special concession is provided because retiring allowances are usually a way of compensating employees for inadequate or non-existent pension benefits.

Under the new system there would be no need for a special provision. If the employer does not provide an adequate pension plan, the employee is automatically given additional deduction entitlement for contributions to RRSPs. Unused entitlement is carried forward until age 70 and could be used to accommodate the roll-over of a retiring allowance into an RRSP.

The new system will even provide some deduction entitlement to employees belonging to plans under which pension benefits accrue at the maximum rate of 2 per cent of earnings per annum. This is because the existing RPPs are generally integrated with the C/QPP; that is, the 2-per-cent benefit rate includes C/QPP benefits, while the target pension on which deduction entitlement is based excludes C/QPP benefits. Thus, individuals belonging to such plans would have additional deduction entitlement each year for contributions to RRSPs. If they did not use this room to the limit, they would be in a position to roll over a reasonable amount of retiring allowance into an RRSP.

The proposed treatment of retiring allowances would be applicable only to allowances received for years of service after the start of the new system. Individuals would continue to be able to roll over allowances into an RRSP for years of service before 1985, subject to the limit of $2,000 for each year in which the employee was covered by an RPP and $3,500 for each year in which he was not so covered.

As a transitional measure, it is proposed to retain a tax-free roll-over of $2,000 per annum in Stage I. The amount of any roll-over of retiring allowance for the years 1985, 1986, and 1987 will be taken into account, however, in the calculation of deduction entitlement under the mature system in 1988. It will serve to reduce the amount of any carry-forward of unused contribution room in respect of these years.

9. Spousal Contributions

Family law throughout Canada has moved in the direction of treating pensions as a family asset. It could be argued that the system of tax assistance for retirement savings should also be based on the family, taking into account joint earnings and pension accruals of both spouses, and providing differentiated limits for single and married individuals. It has not been possible, however, to develop such a system that would be simple in design, afford adequate autonomy to the two spouses in their retirement planning, and accommodate changes in the family status of individuals. Hence the new system continues to be based on the individual. Tax deductible contributions are calculated on the basis of his or her earnings alone, as is now the case.

Two spouses would, however, continue to be able to use up their deduction entitlements by making contributions to their own RRSPs or to spousal RRSPs.

The proposed system does recognize the additional savings requirement of married taxpayers. Pension benefits under a *defined benefit* plan can include survivor benefits equal to 60 per cent of the benefits payable to the member of the plan. The funding factor of 9 provides adequate deduction entitlement to all individuals to make provision for survivor benefits in their pension annuities.

10. Combination Plans

The new system distinguishes between *defined benefit* and *money purchase* plans. But a few plans combine features of both. In such plans, pension funds are recorded for each employee separately, as under a *money purchase* plan, but benefits are subject to a certain minimum guaranteed by the employer or plan sponsor. Since these guaranteed levels are not dependent on actual funds in the plan, they have the character of *defined benefits*. The guarantee may be designed to provide some basic minimum pension, or may provide that the plan member receives the greater of the specified *defined benefit* pension and the pension that could be bought from the funds accumulated in the account of the employee.

It is proposed that all such plans be treated as *money purchase* plans if the guaranteed amounts are small in proportion to contributions and are designed to cover unforeseen contingencies. The treatment of other plans where the guaranteed amounts are more substantial will require a proper assessment of the adequacy of annual contributions in relation to the guaranteed amounts. Where the contribution levels are approximately equal to the actuarial value of the guaranteed benefits, the plan could be designated as either *money purchase* or *defined benefit*, subject to agreement between Revenue Canada and the plan sponsor.

11. Significant Shareholders

Much concern has been expressed in the past about the scope provided for significant shareholders of corporations to use pension and related tax provisions as tax-planning devices. Special provisions have been adopted to limit their access to *defined benefit* plans. One of the effects, however, has been that many significant shareholders now find themselves in a less favourable position than other individuals. The proposed system overcomes this disadvantage by increasing the contribution limits to *money purchase* plans so as to make their potential pensions equal to those available from *defined benefit* plans. Everyone has the same access to tax assistance under the new system.

12. Employee Benefit Plans

The government is concerned about the possibility of certain groups of employees being able to obtain additional, and potentially unlimited, tax deferral advantages

through an employee benefit plan. While no specific proposals are put forward at this time, consideration is being given to measures which would either deter the use of such plans for tax deferral purposes or would permit the integration of benefits accruing under such plans into the system of comprehensive pension and contribution limits. It is expected that any such measures, which would be developed in consultation with the private sector, would come into effect in Stage I.

13. Registration Requirements

Implementation of the new system would permit considerable simplification of the pension registration requirements now in effect. Because of the integration of plan benefits into the calculation of a deemed contribution for the individual employee and the carry-forward of deduction entitlement, there would be less need to regulate matters such as past service enrichments, categories of employees covered, eligible service, and so on. The regulations could focus primarily on topics such as ancillary benefits (such as those for death and disability) and indexing provisions. Some regulations could be incorporated into the legislation. A detailed review of these rules is being postponed until public comment has been received on the basic design of the new system.

Des pensions plus accessibles aux Canadiens

par une aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

L'honorable Marc Lalonde
Ministre des Finances
Février 1984

Avant-propos

Le gouvernement du Canada a, depuis plusieurs années, fait d'innombrables efforts pour améliorer la sécurité économique des Canadiens lors de leur retraite. Une aide fiscale qui encourage les Canadiens à épargner pour leur retraite leur facilite l'obtention de cette sécurité. Une amélioration de l'aide fiscale était proposée dans le rapport de 1979 du groupe de travail sur le système de revenu et de retraite, dans le Livre vert exposant les propositions du gouvernement en vue *De meilleures pensions pour les Canadiens*, publié en 1982 par ma collègue le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et moi-même, ainsi que, dernièrement, dans le rapport de décembre 1983 du groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions.

Le gouvernement propose maintenant une initiative hardie afin d'améliorer l'aide fiscale à l'épargne-retraite, tel que l'expose ce document. En actualisant des mesures instaurées au coup par coup et en instaurant de nouvelles dispositions, la proposition met en place un système cohérent prévoyant une aide fiscale beaucoup plus équitable et plus efficace. Des millions de Canadiens actifs pourront entreprendre dans de meilleures conditions de maintenir leur niveau de vie pendant leur retraite.

En 1985, le plafond limitant les cotisations déductibles à des régimes d'épargne-retraite sera de 18 pour cent des gains, à concurrence de $10,000, comparativement à $5,500 actuellement. D'ici 1988, le plafond passera à $15,500. Ce plafond global s'appliquera tant aux cotisations des employeurs qu'à celles des employés à des régimes de pension et d'épargne-retraite. Il donnera aux personnes qui cotisent à des régimes individuels, tels que des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), les mêmes chances de se constituer une pension qu'aux employés qui participent à un régime enregistré de pension (REP) offert par l'employeur. Cela est particulièrement important pour les personnes travaillant à leur compte et les autres qui ne peuvent adhérer à un régime de pension d'employeur. Tous les contribuables seront désormais sur un pied d'égalité pour ce qui est de cotiser à différents genres de régimes d'épargne-retraite.

La possibilité de reporter, chaque année, les droits de déduction non utilisés est une autre innovation majeure. Les contribuables pourront financer leurs pensions dans la mesure où leurs moyens le leur permettent.

La prise en compte de l'inflation sera assurée par l'indexation des droits de déduction et de pension sur le salaire moyen dans l'industrie. Les plafonds de déduction s'ajusteront donc automatiquement, sans nécessiter l'intervention du Parlement.

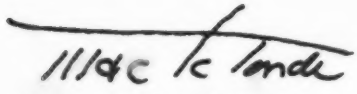
Enfin, le gouvernement propose d'instituer un *Compte enregistré de pension* (CEP). Ce nouveau mécanisme individuel d'épargne-retraite pourra recevoir des cotisations

d'employeurs avec immobilisation des fonds jusqu'à la retraite, pour répondre au besoin de simplicité administrative éprouvé par les petites entreprises et à la nécessité d'offrir aux employés mobiles une meilleure transférabilité dans un régime auquel les employeurs sont susceptibles de contribuer.

Le système proposé bénéficiera aux Canadiens peu importe leur situation individuelle. Le relèvement et l'indexation des plafonds de déduction accroîtront les possibilités d'épargne de tous les contribuables. Les employés mobiles auront un droit supplémentaire de déduction pour compenser la perte éventuelle de prestations non dévolues. Les femmes travaillant à temps partiel tout en élevant leur famille pourront rattraper plus tard les insuffisances de cotisations passées. Les personnes dont le revenu fluctue seront traitées plus équitablement dans un système basé sur le total des gains pendant la carrière plutôt que sur les gains annuels. Les agriculteurs et les propriétaires d'entreprise personnelle pourront investir dans leur exploitation pendant leurs années actives, puis transférer le moment venu le produit de la vente de ces biens à un régime d'épargne-retraite en se prévalant des droits de déduction accumulés pendant leur vie active.

L'amélioration de l'aide fiscale à l'épargne-retraite contribuera à l'édification d'un secteur privé plus fort dans le domaine des pensions. En unifiant des mesures fiscales disparates adoptées au fil des ans, le système sera simplifié à bien des égards. Par ailleurs, il exigera la production de renseignements nouveaux par les employeurs, les contribuables et Revenu Canada.

Ce document expose les grandes caractéristiques du système proposé – les modalités techniques devant être élaborées en consultation avec le secteur privé. Les intéressés sont invités à faire connaître leurs observations d'ici le 30 juin 1984. Mon ministère pourra fournir tout renseignement technique. Tout en laissant un délai suffisant pour les consultations, il devrait être possible de commencer à instaurer les principales caractéristiques du nouveau système dès le 1er janvier 1985. J'espère que ce document suscitera une large réaction et des échanges fructueux avec le secteur privé ainsi que toutes les personnes intéressées de façon que les Canadiens bénéficient au plus tôt d'une aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite.



L'honorable Marc Lalonde,
ministre des Finances

Table des matières

Introduction 1

Chapitre 1

Le rôle de l'aide fiscale dans la constitution des pensions 5
Fonctionnement de l'aide fiscale 6
Équilibre des pensions publiques et privées 6

Chapitre 2

Le système actuel d'aide fiscale 9
Le système actuel, par catégorie de régime 10
Régimes enregistrés de pension (REP) 10
Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) 11
Régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) 11
Indemnités de retraite 12
Régimes d'avantages sociaux (RAS) non enregistrés 12
Lacunes du système actuel 13
Accès inégal à l'aide fiscale 13
Épargne-retraite échelonnée de façon rigide 14
Absence de protection contre l'inflation 15
Conclusion 16

Chapitre 3

Le système proposé d'aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite 17
Principales caractéristiques du nouveau système 17
Base constituée par les gains sur toute la carrière 19
Niveau visé de pension 20
Lien entre les plafonds de pension et de déduction 21
Report des droits de déduction 22
Indexation 23
Résumé des principaux concepts 24

Fonctionnement du nouveau système 25
Mise en place 25
Exigences de déclaration 26
Calcul des déductions 27
Instauration du Compte enregistré de pension 30
Autres caractéristiques 32

Chapitre 4

Les deux étapes de la mise en œuvre 33
Intégration des règles relatives aux régimes à *prestations déterminées* et à *cotisations définies* 33
Première étape d'amélioration de l'aide fiscale 34
1. Plafonds de déduction 34
2. Définition des gains ouvrant droit à pension 35
3. Autres dispositions de la première étape 35
Deuxième étape d'amélioration de l'aide fiscale 35

Chapitre 5

Les effets du système proposé 39

Bénéficiaires des changements proposés 39
Coût pour le trésor public 42
Effets sur les profils d'épargne 42
Observation et administration 43
Contribution à la réforme des pensions 43

Annexe

Notes techniques 45

1. Définition des gains ouvrant droit à pension 45
2. Délais de cotisation et de déduction 46
3. Perte de prestations ou de cotisations non dévolues 46
4. Service antérieur à 1985 dans les régimes à prestations déterminées 47
5. Rachat d'années de service 48
6. Pensions en vigueur 48
7. Excédents de cotisations 50
8. Indemnités de retraite 51
9. Cotisations pour le compte du conjoint 52
10. Régimes combinés 52
11. Actionnaires importants 53
12. Régimes d'avantages sociaux 53
13. Critères d'enregistrement 53

Introduction

Les Canadiens qui épargnent en vue de leur retraite bénéficient d'une aide appréciable sous forme de déductions fiscales, au titre des sommes versées aux régimes enregistrés de pension (REP) des employeurs et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) individuels.

Ces régimes, qui détenaient à la fin de 1982 des avoirs évalués à $160 milliards, ont reçu en 1983 des cotisations estimées à $16 milliards. L'aide fiscale dont ils bénéficient a coûté aux trésors fédéral et provinciaux plus de $5 milliards en 1983.

L'aide fiscale fournie a bien été rajustée de temps à autre, mais la structure du système n'a guère changé depuis 27 ans que les REER existent, soit depuis 1957. Pourtant, en un quart de siècle, le système de revenu de retraite a connu des transformations au Canada, notamment avec l'instauration des Régimes de pension du Canada et de rentes du Québec en 1966 et la hausse des autres pensions publiques. Les modes de travail et les habitudes d'épargne des Canadiens ont évolué également. De plus, les prix ont augmenté de 90 pour cent depuis la dernière modification générale des plafonds de déduction, en 1976.

Ce document de consultation s'interroge sur la validité du système actuel dans le contexte économique d'aujourd'hui et propose une aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite. Des règles et des plafonds nouveaux, établis en fonction des gains de toute la carrière, permettront d'obtenir une aide plus importante et un traitement plus équitable pour des employés placés dans des situations différentes et participant à des régimes différents.

Ces améliorations s'inscrivent dans le cadre d'une réforme plus vaste qui englobe également les pensions publiques et la réglementation des pensions privées. D'importantes propositions visant à améliorer le système canadien de sécurité économique lors de la retraite se sont dégagées du réexamen approfondi amorcé avec l'établissement, par le gouvernement fédéral, du groupe de travail sur la politique de revenu de retraite en 1976. Le rapport présenté par ce groupe en 1979 constituait une analyse complète et détaillée des questions de politique qui se faisaient dans ce domaine. Il devait être suivi en 1982 par le livre vert intitulé *De meilleures pensions pour les Canadiens*, dans lequel le gouvernement exposait des propositions de réforme des pensions aux fins d'un débat public. En 1983, le groupe de travail parlementaire sur la réforme de pensions a fourni un cadre à ce débat. Il a entendu des témoignages portant sur les propositions du Livre vert et d'autres questions relatives aux pensions avant de présenter son rapport, en décembre. Plusieurs provinces ont également mené des enquêtes sur la politique du revenu de retraite.

Parmi les recommandations exprimées en vue de renforcer les pensions tant publiques que privées figurent des propositions visant à accroître le SRG pour les retraités vivant seuls, à augmenter les prestations du RPC/RRQ, notamment en faveur de femmes, et, dans le secteur privé, à étendre la participation, à améliorer la protection contre l'inflation ainsi que les règles de dévolution, la transférabilité et les prestations de survivant, et à exiger la divulgation d'un plus grand nombre de renseignements aux employés.

Il a aussi été recommandé de renforcer les régimes privés par une amélioration de l'aide fiscale. Le Livre vert déclarait à cet égard:

> «Le gouvernement du Canada est d'avis qu'un nouveau système caractérisé par des limites à la fois plus justes, souples et exhaustives touchant l'exonération d'impôt pour l'épargne-retraite est nécessaire. Ce système pourrait garantir une plus grande mesure d'uniformité dans le traitement des divers genres de régimes de retraite, surtout les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisation fixée d'avance, et il pourrait prévenir également l'accumulation excessive dans ces régimes d'une épargne-retraite exonérée d'impôt. La plus grande souplesse en cette matière assurerait en même temps une marge plus étendue de compensations aux travailleurs âgés et à ceux qui ont connu des fluctuations de revenu pendant leur vie active, pour n'avoir pu cotiser intégralement à leur régime pendant certaines années.»

Le Livre vert proposait également un nouveau mécanisme individuel d'épargne-retraite, le compte enregistré de pension (CEP), dans lequel les cotisations de l'employé et de l'employeur seraient bloquées jusqu'à la retraite. Cela devait rendre les cotisations de retraite moins complexes pour les petites entreprises et accroître la transférabilité des droits de pension des employés. Le groupe de travail parlementaire a souscrit aux propositions du Livre vert, tout en faisant d'autres recommandations sur la forme de l'aide fiscale et le niveau visé de pension pour lequel cette aide devrait être apportée.

Le gouvernement fédéral, dans les limites de sa compétence, se propose d'agir dans la plupart de ces domaines au cours des prochains mois. Les nouvelles dispositions fiscales exposées dans ce document sont étroitement liées, sur le fond, aux autres réformes possibles, comme par exemple une dévolution plus rapide, une meilleure transférabilité des pensions et une divulgation accrue de renseignements sur les pensions par les employeurs. En raison de ces liens, les propositions fiscales exposées ici devraient être considérées comme un élément important d'une réforme générale permettant aux Canadiens de se constituer de meilleures pensions.

Voici, en résumé, les améliorations proposées de l'aide fiscale:

- Le plafond des cotisations déductibles à des régimes d'épargne-retraite serait porté à 18 pour cent des gains, à concurrence de $10,000 en 1985. D'ici 1988, ce plafond atteindra $15,500.

- On assurerait un accès égal à l'aide fiscale, peu importe le mécanisme d'épargne-retraite choisi.

- La possibilité de reporter les droits de déduction inutilisés d'une année à l'autre permettrait de baser les pensions et l'épargne-retraite sur l'ensemble de la vie active.

- L'indexation des plafonds de déduction et de pension sur le salaire moyen dans l'industrie (à compter de 1989) permettrait au système de s'ajuster automatiquement à l'inflation et à la hausse du niveau de vie moyen.

- L'instauration du CEP tiendrait compte du besoin de simplicité administrative pour les petites entreprises et du besoin de transférabilité des pensions pour les employés mobiles.

- La planification et l'administration des pensions seraient simplifiées une fois que les complexités de la période de transition auraient disparu.

- L'extension des dispositions privées de pension sur le plan tant du nombre des Canadiens participants que du revenu de retraite capitalisé, serait le résultat prévisible de toutes ces caractéristiques nouvelles.

Au cours des prochains mois, le gouvernement espère avoir la possibilité d'incorporer aux propositions les nouvelles suggestions d'amélioration qui se dégageront de la consultation et du débat publics.

Chapitre 1

Le rôle de l'aide fiscale dans la constitution des pensions

La politique du revenu de retraite repose au Canada sur trois grands principes qui étaient exposés dans le Livre vert de 1982:

- Les Canadiens âgés doivent se voir garantir un revenu minimal convenable.
- Les possibilités et mécanismes mis à la disposition des Canadiens pour se constituer une retraite doivent être équitables.
- Les Canadiens doivent pouvoir éviter une perturbation grave de leur niveau de vie au moment de la retraite.

L'objectif d'un revenu minimum raisonnable est atteint principalement au moyen des pensions publiques. La pension universelle forfaitaire de sécurité de la vieillesse (SV) et le supplément de revenu garanti (SRG) lié au revenu apportent un revenu minimum de base aux retraités dont les autres revenus sont faibles ou inexistants. Pour ceux qui ont eu un emploi rémunéré avant leur retraite, les régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC/RRQ), des régimes obligatoires, contributifs et liés aux gains, fournissent un revenu supplémentaire de pension publique.

La pension universelle de SV était en 1983 de $3,021 par an. Le SRG, accordé en fonction du revenu, prévoyait des prestations supplémentaires d'au plus $3,032 pour les pensionnés vivant seuls et de $4,675 pour les couples formés de deux pensionnés. La prestation maximale du RPC était de $4,[illegible]12. Ces prestations de pensions publiques sont complétées par des dispositions fiscales évitant d'imposer les revenus de retraite qui sont faibles: une exemption pour personne âgée (65 ans et plus) égale à $2,470 en 1984 et une déduction de $1,000 pour les revenus de pension, ces deux dispositions étant transférables entre conjoints.

Pour les Canadiens à revenu modeste, les pensions publiques assurent un revenu de remplacement suffisant, à la retraite, pour éviter une perturbation sérieuse du niveau de vie. Pour un couple ne comprenant qu'un salarié qui gagnait environ $15,000 avant la retraite, par exemple, le revenu apporté par la SV, le SRG et le RPC/RRQ est tout juste suffisant pour maintenir la même consommation qu'avant la retraite.

Les Canadiens à revenu moyen ou supérieur doivent compléter leurs pensions publiques par un revenu provenant d'une caisse de retraite d'entreprise, d'un régime individuel d'épargne-retraite ou d'autres placements afin de maintenir leur niveau de vie après le départ à la retraite. L'aide fiscale à l'épargne-retraite est le moyen employé par l'État pour les encourager et les aider à épargner dans ce but.

Il y a maintien intégral du niveau de vie si le revenu disponible pour la consommation est le même avant et après le départ à la retraite – c'est-à-dire lorsque le revenu diminué des impôts pendant la retraite est égale au revenu diminué des impôts et de l'épargne avant la retraite. Pour les personnes gagnant un salaire voisin de la moyenne, une pension privée relativement modeste est tout ce qu'il faut, en plus de la SV et des prestations de RPC/RRQ, pour éviter une perturbation du niveau de vie à la retraite. Par contre, pour les Canadiens situés dans un large éventail de revenus supérieurs, le maintien du niveau de vie nécessite un revenu de retraite privé représentant 60 à 70 pour cent des gains avant la retraite. Les taux de prestation des régimes privés de pension reflètent généralement ces besoins de remplacement du revenu.

Fonctionnement de l'aide fiscale

Le régime fiscal facilite l'épargne-retraite en permettant de déduire du revenu imposable les cotisations versées à des régimes enregistrés de pension (REP) et à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). De plus, le rendement obtenu sur l'épargne placée dans ces régimes n'est pas imposé chaque année, mais entièrement réinvesti. L'impôt n'est payé qu'au moment où les fonds accumulés dans les régimes sont distribués, à la retraite.

Ce régime fiscal offre deux avantages: un report et un étalement du revenu. L'impôt est reporté tant sur les cotisations que sur les revenus de placements des régimes, souvent pendant une longue période. Il y a étalement de l'impôt dans la mesure où, comme c'est généralement le cas, le taux d'imposition du contribuable est plus faible lorsqu'il retire un revenu de retraite qu'à l'époque où il cotisait. Cet avantage est amplifié par la déduction de $1,000 au titre des revenus de pension et par l'exemption pour personne âgée de $2,470, qui diminue le taux d'imposition des 65 ans et plus. Ces avantages permettent de se constituer une pension plus élevée à l'aide d'un niveau donné d'épargne avant impôt.

Équilibre des pensions publiques et privées

Les dépenses directes occasionnées par les pensions publiques et les dépenses fiscales liées à l'aide dont bénéficient les régimes enregistrés de pension et d'épargne-retraite sont déjà considérables. En 1983, les pensions publiques versées ont coûté $15.1 milliards: $7.6 milliards au titre de la SV, $2.8 milliards pour le SRG et $4.7 milliards (financés par les cotisations des employeurs et des employés) pour le RPC/RRQ. Le manque à gagner occasionné par l'aide fiscale à l'épargne-retraite en 1983 était d'environ $5 milliards, attribuables pour les deux tiers aux REP d'employeurs et pour un tiers aux REER individuels.

Les nombreuses études consacrées ces dernières années, au niveau tant fédéral que provincial, à la sécurité de la retraite ont révélé que les Canadiens souhaitaient conserver ce système mixte de pensions publiques et privées, une structure équilibrée qui permet à la fois de mettre en commun des ressources pour assurer des normes minimales de pensions et d'exercer une initiative et une responsabilité individuelles pour subvenir aux besoins supplémentaires de retraite.

L'attribution d'un rôle fort au secteur privé dans la constitution des pensions présente d'importants avantages. Les dispositions privées de retraite donnent à l'individu une liberté de choix et un pouvoir personnel de décision plus grands que ne le permettent les programmes publics de pension, avec leurs barèmes fixes de cotisations et de prestations. Les caisses de retraite privées et les REER sont aussi une source importante de capitaux pour les entreprises canadiennes. À la fin de 1982, sur les $160 milliards d'actifs détenus environ $40 milliards, par les régimes privés de pension et de retraite, étaient placés dans le secteur privé.

Le maintien d'un secteur privé fort dans le domaine des pensions et d'un équilibre approprié entre les pensions publiques et privées prendra une importance croissante lorsque les personnes âgées (65 ans et plus) passeront de 13 pour cent de la population adulte (18 ans et plus), proportion actuelle, à 20 pour cent d'ici 40 ans et que le coût du système public de pensions augmentera en conséquence.

En encourageant l'épargne-retraite individuelle au moyen des REP, des REER et du CEP proposé, le nouveau système d'aide fiscale préconisé dans ce document complétera les autres initiatives qui visent à renforcer et le secteur privé, et le secteur public des pensions, et contribuera à maintenir l'équilibre entre les deux. Le système proposé fait aussi une large place au principe voulant que les possibilités offertes aux Canadiens pour prévoir leur retraite soient équitables pour tous.

Chapitre 2

Le système actuel d'aide fiscale

La Loi de l'impôt sur le revenu a prévu des encouragements à l'épargne-retraite presque dès son instauration en 1917. La déductibilité des cotisations d'employé aux régimes de pension offerts par l'employeur a été instituée et explicitement en 1919. Des plafonds devaient par la suite être imposés au montant déductible de cotisation. On permet également aux employés de déduire les cotisations correspondant aux années antérieures de service chez un employeur durant lesquelles ils n'avaient pas cotisé à un REP.

L'instauration du REER en 1957 a considérablement élargi le champs de l'aide fiscale. Voilà qu'un régime permettait à un particulier d'épargner pour sa retraite dans des conditions fiscalement avantageuses, indépendamment d'un régime d'employeur. Les REER furent un bienfait, non seulement pour les personnes travaillant pour leur compte, mais aussi pour les salariés dont l'employeur n'offrait pas de régime ou avait un régime insuffisant.

Outre les deux mécanismes principaux d'épargne-retraite privée – le REP et le REER –, il existe plusieurs éléments, tels que les régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) et les indemnités de retraite, qui bénéficient d'une aide fiscale.

Les régimes privés relèvent de deux catégories: les régimes à *prestations déterminées* et les régimes à *cotisations définies*, aussi appelés régimes à *cotisation fixée d'avance*. Un régime à *prestations déterminées* promet un certain montant de pension ou de prestation du survivant ou d'invalidité, le promoteur du régime s'engageant à honorer cette promesse. La plupart des employés participant à un REP ont un régime à *prestations déterminées*. Un régime à *cotisations définies*, comme un REER, fournit les prestations que permet de financer l'ensemble des cotisations et des revenus de placements du régime.

Comme on le voit ci-après, environ cinq millions et demi de Canadiens avaient un mécanisme privé de pension ou d'épargne-retraite en 1981. A titre de comparaison, il y avait 11 millions de participants aux régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, ce chiffre représentant à peu près l'ensemble des Canadiens actifs susceptibles d'avoir un régime privé.

Ces chiffres comprennent à la fois les REP contributifs et non contributifs. On parle de régime non contributif lorsque seul l'employeur y verse des cotisations.

Genre de régime	Nombre de participants
	(en milliers)
REER seulement	825
REP à cotisations définies	246
REP à prestations déterminées	4,412
Total	5,483

Pour donner droit à une aide fiscale, les régimes doivent répondre à certaines normes minimales et être agréés pour enregistrement par Revenu Canada. Nous étudierons maintenant chaque genre de régime enregistré et certains autres mécanismes de retraite, sous l'angle de l'aide fiscale.

Le système actuel, par catégorie de régime

Régimes enregistrés de pension (REP)

Un régime enregistré de pension est un mécanisme de revenu de retraite offert par l'employeur ou un syndicat et qui peut être à *prestations déterminées*, à *cotisations définies* ou une combinaison des deux.

Les cotisations de l'employé à un REP au titre du service courant sont déductibles à concurrence de $3,500 par an. Sous réserve des conditions du régime, l'employé peut déduire jusqu'à $3,500 de plus par année antérieure de service pour laquelle il n'a pas cotisé au régime.

Les cotisations de l'employeur sont déductibles à concurrence de $3,500 par an pour chaque employé dans un régime à *cotisations définies* et à hauteur de la somme nécessaire pour financer la pension maximale admissible dans un régime à *prestations déterminées*. Cette pension maximale, aux fins de l'aide fiscale, est définie dans le circulaire d'information 72-13R7 de Revenu Canada comme le moindre des deux montants suivants:

a) le produit de $1,715 par le nombre d'années de service ouvrant à pension, à concurrence de 35, et

b) le produit de

   i) 2 pour cent par année de service ouvrant droit à pension, à concurrence de 35,

   par

   ii) la moyenne des trois meilleures années consécutives de rémunération de l'employé chez l'employeur considéré.

D'après ces dispositions, la pension maximale donnant droit à la déduction des cotisations est actuellement de $60,025, soit le produit de $1,715 par 35. En raison du plafond de 2 pour cent des gains, il faudrait un salaire de $85,750 ou plus pour avoir droit à la pension maximale. Pour la plupart des gens, bien entendu, la pension maximale admissible est d'un montant inférieur, égal à 2 pour cent de la moyenne de leurs trois meilleures années de salaire, multipliés par leurs années de service ouvrant droit à pension chez l'employeur.

La pension maximale doit aussi être conforme à un ensemble complexe de règles visant à limiter le coût de l'aide fiscale offerte au contribuable en général. Ces règles portent sur l'âge de versement de la pension (normalement 60 ans au minimum), sur les années de service pouvant être comptées dans le calcul de la pension, sur l'étendue de l'indexation et sur les prestations accessoires prévues en cas de décès, d'invalidité ou de cessation d'emploi avant l'âge normal de la retraite selon le régime.

La grande majorité des employés participant à un REP – dont la plupart sont des employés du secteur public – cotisent à des régimes à *prestations déterminées*. Par contre, un peu moins de la moitié des employés du secteur privé participent à un REP, et cette proportion n'a pas augmenté depuis quelques années. Si les administrations publiques et les grandes entreprises offrent normalement des REP à *prestations déterminées*, les petites et moyennes entreprises reculent souvent devant le risque qu'entraîne l'obligation de verser les prestations promises ou devant les exigences administratives de ces régimes.

Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER)

Un régime enregistré d'épargne-retraite est un mécanisme d'épargne établi au niveau individuel plutôt qu'à celui de l'employeur. Un individu peut déduire ses cotisations de REER jusqu'à 20 pour cent de son revenu salarial, à concurrence de $5,500 par an, à moins qu'il ne bénéficie aussi d'un REP ou d'un RPDB. Dans ce dernier cas, la déduction est limitée à 20 pour cent du revenu salarial, à concurrence de $3,500, *moins* les cotisations de REP. Les cotisations de REER qui dépassent $5,500 par an entraînent une pénalité fiscale de 1 pour cent par mois jusqu'au retrait de l'excédent.

Les personnes mariées peuvent cotiser à leur propre régime, à un régime établi au nom de leur conjoint ou aux deux, tant qu'elles respectent les plafonds individuels de cotisation déductible.

En 1981, deux millions de Canadiens cotisaient à un REER, dont un tiers de femmes. Plus de la moitié de ces cotisants participaient aussi à un autre régime, puisque 825,000 contribuables avaient uniquement un REER.

Régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB)

Un régime de participation différée des employés aux bénéfices est un régime de revenu différé offert par l'employeur. Celui-ci peut déduire des cotisations équivalant à 20 pour cent du salaire de l'employé, à concurrence de $3,500, moins toute somme versée à un REP dans l'année. Aucune cotisation ne peut être versée pour le compte des actionnaires importants ou de leurs proches.

Les cotisations des employés à ces régimes ne sont ni déductibles lors de leur versement, ni imposables lors de leur retrait. Les cotisations des employés qui dépassent $5,500 entrainent à une pénalité fiscale de 1 pour cent par mois.

Bien que le but des RPDB soit de favoriser l'intéressement du personnel aux bénéfices de l'entreprise, la plupart ont été établis pour tenir lieu de régime enregistré de pension. Les RPDB, souvent en conjonction avec un REER collectif, constituent un mécanisme d'épargne-retraite à *cotisations définies* pour les employés.

Un RPDB offre un peu plus de souplesse aux employeurs et employés, qu'un régime de pension. Il n'est pas assujetti à la législation fédérale ou provinciale régissant les normes de prestations de retraite. Il donne plus de liberté pour modifier les cotisations. Il permet de placer les fonds en actions de l'entreprise, de les retirer avant la cessation d'emploi et de les verser en une seule fois ou par paiements échelonnés.

Avant 1982, la grande majorité des RPDB étaient établis pour le compte des actionnaires principaux. À la suite des changements apportés récemment à la Loi de l'impôt sur le revenu pour limiter les cotisations versées au compte des actionnaires principaux, plusieurs entreprises sont en train de remplacer ces régimes par des REP à *cotisations définies*.

Indemnités de retraite

Une indemnité de retraite est une somme versée par l'employeur quand l'employé prend sa retraite ou cesse ses fonctions. Si elle est placée dans un REP ou un REER, l'indemnité est déductible du revenu imposable dans les limites suivantes:

- $2,000 par année de service pour laquelle les prestations prévues par un REP ou un RPDB sont dévolues à l'employé, et

- $3,500 pour chacune des autres années de service chez l'employeur.

Une indemnité de retraite permet à l'employeur de dédommager l'employé pour les insuffisances passées de son régime de pension. Elle peut être employée comme indemnité de départ. Elle peut être prévue dans le contrat de travail ou être laissée à la discrétion de l'employeur.

Régimes d'avantages sociaux (RAS) non enregistrés

Un régime d'avantages sociaux est un régime auquel l'employeur cotise pour le compte de ses employés et qui ne fait partie d'aucun des régimes enregistrés énumérés précédemment, ni de certaines autres catégories désignées.

L'employeur ne peut déduire ses cotisations qu'au moment où le régime verse des prestations à l'employé. Le régime peut être structuré de façon que les revenus de placements soient inclus chaque année dans le revenu imposable de l'employeur. L'employé n'est pas imposé sur les contributions de l'employeur au régime, ni sur ses revenus de placements. Il n'est imposé qu'au moment où il reçoit des prestations du régime.

Ces régimes ont ouvert une possibilité imprévue de report de l'impôt aux personnes dont l'employeur, n'étant pas imposable ou n'ayant pas un but lucratif, n'est pas touché par la non-déductibilité des contributions. Un employeur non imposable, par exemple dans le secteur public, peut avoir un RAS offrant aux employés à peu près les mêmes possibilités de report d'impôt qu'un REP, un REER ou un RPDB, mais non assujetti aux plafonds de déduction.

Lacunes du système actuel

Les dispositions fiscales applicables à ces régimes présentent trois grandes lacunes. D'abord, elles entraînent un accès inégal à l'aide fiscale à cause des possibilités très différentes de constitution d'une pension offertes aux employés selon leur situation d'emploi. Ensuite, les conditions rigides sont imposées à l'échelonnement de l'épargne-retraite dans le temps, ce qui limite la possibilité de compenser l'absence de cotisation au cours des années antérieures. Enfin, l'inflation n'est pas prise en compte.

Accès inégal à l'aide fiscale

L'accès à l'aide fiscale est inégal parce que deux ensembles de règles ont été élaborés, l'un pour les régimes à *prestations déterminées* et un autre, moins favorable, pour les régimes à *cotisations définies*. En outre, un certain nombre de dispositions fiscales accentuent l'avantage dont bénéficient les régimes à *prestations déterminées* quand d'autres possibilités d'épargne fiscalement avantageuses sont combinées à un REP.

Le tableau 2.1 donne un aperçu du problème. On constate à la première ligne du tableau qu'un participant à un REER qui peut cotiser le maximum de $5,500 par an

Tableau 2.1
Effet des plafonds existants sur différents genres de régimes et combinaisons de régimes

Régime ou combinaison de régimes	Cotisation annuelle maximale effective (employé et employeur)	Pension annuelle maximale effective au bout de 35 ans
REER seulement	$5,500	$21,000
REP à cotisations définies	7,000	27,000
REP à prestations déterminées	15,500	60,000
REP non contributif à prestations déterminées + REER	19,000	73,000

Remarques: Les pensions sont indexées sur l'IPC diminué de 1 pour cent après la retraite. On suppose aussi qu'une prestation de survivant de 60 pour cent lors du premier décès est prévue.

Les cotisations de REP à cotisations définies et de REER sont converties en pension d'après les hypothèses suivantes: (i) le rapport entre les plafonds et le salaire moyen dans l'industrie reste le même que maintenant; (ii) le rendement des placements est égal à la hausse du salaire moyen dans l'industrie plus 2 pour cent par an; (iii) le participant prend sa retraite à 65 ans. La pension maximale prévue par un REP à prestations déterminées est convertie en cotisation annuelle équivalente d'après les mêmes hypothèses.

a la possibilité, selon un calcul actuariel, de se constituer une pension de $21,000 par an au bout de 35 ans. Le participant à un REP à *cotisations définies*, versant lui aussi la cotisation maximale, peut faire un peu mieux, en se constituant une pension de $27,000. Cependant, le bond se produit avec un REP à *prestations déterminées*, parce que la pension maximale autorisée par la loi dans le cas de ces régimes est de $60,000. Une pension de ce montant correspond à une cotisation annuelle déductible d'impôt d'environ $15,000.

En résumé, un REP à *prestations déterminées* peut permettre d'accumuler un revenu de retraite représentant près de trois fois celui produit par un REER seul. Il permet d'accumuler deux fois plus de revenu de retraite qu'un REP à *cotisations définies*. Même le plafond de $60,000 applicable à un REP à *prestations déterminées* peut être dépassé grâce à une combinaison astucieuse de régimes donnant droit à une aide fiscale.

Une personne travaillant à son compte ou un salarié auquel l'employeur n'offre pas de régime de pension est donc sérieusement désavantagé lorsqu'il veut se constituer une pension. Celui dont l'employeur offre un régime à *cotisations définies* s'en tire un peu mieux. Les deux sont très loin d'avoir les mêmes possibilités de constitution d'une pension qu'un employé participant à un REP à *prestations déterminées*.

Au fil des ans, toute une série d'autres incohérences se sont glissées dans le système, à mesure que des dispositions d'aide fiscale étaient élaborées pour chaque catégorie de régime. En voici trois exemples.

1. Le participant à un REP non contributif à *prestations déterminées* peut verser à un REER jusqu'à $3,500 par an, tout en acquérant une pension maximale dans son REP. Ainsi, ce participant à *prestations déterminées* peut se constituer une pension de $73,000, comme le montre le tableau 2.1. En revanche, le participant à un régime contributif prévoyant exactement la même pension voit son plafond de cotisation à un REER abaissé par chaque dollar de cotisation au REP.

2. Le participant à un REP peut compenser une année antérieure de service pour laquelle il n'a pas cotisé au régime. Le participant à un REER ne peut obtenir de déduction à ce titre. Le cotisant à un REP qui change d'emploi ne peut rattraper les cotisations qu'il n'a pas versées chez l'ancien employeur, à moins qu'une entente de réciprocité ou d'autres circonstances spéciales n'existent.

3. Les employés participant à un REP à *prestations déterminées* ne peuvent déduire que $3,500 de cotisations, même si les prestations de pension qu'ils acquièrent sont conformes au plafond. En fait, ils subissent une double imposition, puisque les cotisations non déductibles seront imposées lors de leur retrait sous forme de pension.

Épargne-retraite échelonnée de façon rigide

Le système actuel de plafonds annuels de déduction ne tient pas compte, ou bien peu, des profils de revenu différents dans le temps et des autres priorités financières en raison desquels il n'est pas toujours possible de verser chaque année les cotisations maximales permises. Par exemple, les règles relatives aux REER ne permettent pas

de déduire les cotisations de rattrapage des années antérieures. Les règles applicables aux REP autorisent ces cotisations de rattrapage, mais uniquement pour les années antérieures de service effectuées chez le même employeur ou un employeur lié. Ces rigidités diminuent l'efficacité de l'aide fiscale destinée à faciliter la constitution d'un revenu de remplacement convenable pour la retraite. Ce sont les travailleurs à revenu faible ou modeste pendant une partie de leur carrière qui risquent le plus d'être touchés par cette situation.

Une autre forme de rigidité est introduite dans les REP du fait que la pension maximale admissible est basée sur la moyenne des trois meilleures années consécutives de gains. Dans la mesure où elle favorise l'établissement ou le maintien de régimes prévoyant une pension liée aux gains des dernières années ou de la moyenne des meilleures années, cette disposition permet difficilement au système canadien de pension de tenir compte du cas des travailleurs irréguliers à temps partiel, des retraites graduelles et d'autres profils de carrière qui font que la rémunération maximale n'est pas obtenue juste avant le départ à la retraite.

Dans une société telle que la nôtre, où les profils de carrière s'écartent des vieux modèles qui justifiaient une formule du genre «moyenne des trois meilleures années» la persistance du vieux système gênera de plus en plus de Canadiens.

Un autre inconvénient de la disposition liant la pension maximale à la moyenne des trois meilleures années est qu'elle permet à certaines personnes de retirer une aide fiscale accrue en manipulant leur profil de rémunération. C'est l'une des raisons qui avaient conduit à interdire la participation d'actionnaires importants à un REP à *prestations déterminées*.

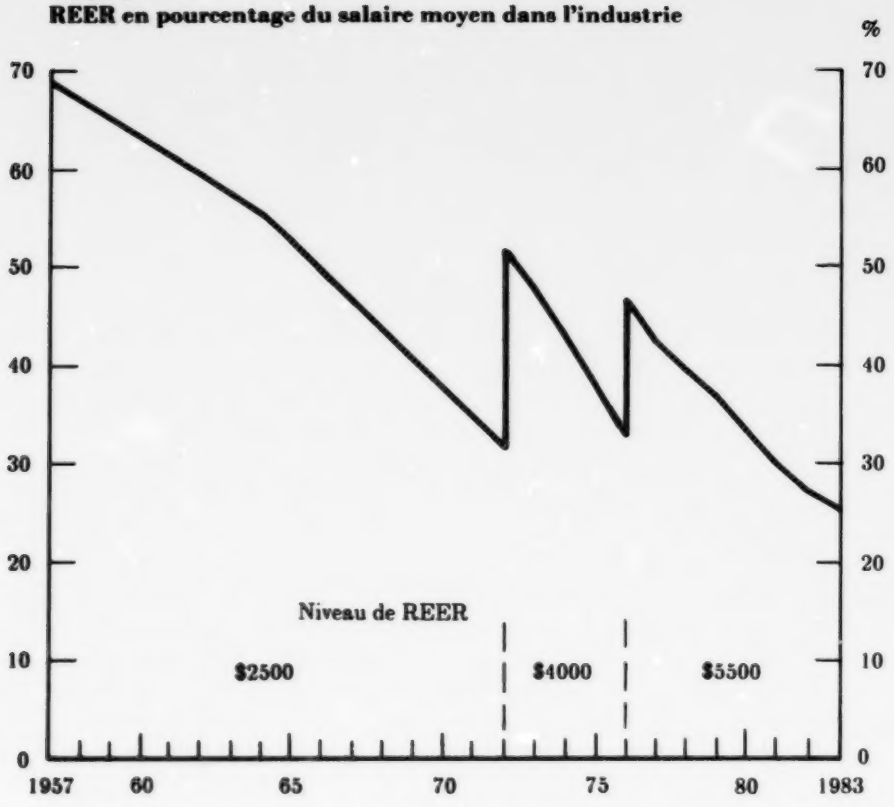
Absence de protection contre l'inflation

La non-indexation des plafonds de cotisation et de prestation a trois conséquences négatives. Elle entraîne une baisse de la valeur réelle des déductions, crée des incertitudes pour les promoteurs des régimes de pension et amène des difficultés pour le financement des REP à *prestations déterminées*.

Depuis que les plafonds actuels de cotisation et de prestation sont en vigueur, soit depuis 1976, l'Indice des prix à la consommation a monté de près de 90 pour cent. Le rapport entre les plafonds de déduction relatifs aux REER et le salaire moyen dans l'industrie (SMI) est illustré au graphique 2.1. Le plafond de $5,500 est tombé de 46 à 25 pour cent du SMI entre 1976 et 1983. Quand les REER avaient été institués en 1957, le plafond de cotisation de $2,500 représentait 69 pour cent du SMI.

La combinaison de plafonds rigides et d'une inflation rapide a eu pour principal effet de réduire considérablement la proportion du salaire avant retraite qui peut être remplacé dans des conditions fiscalement avantageuses, par les participants aux REER, aux RPDB et aux REP à *cotisations définies*. La plupart des participants à des REP à *prestations déterminées* n'ont pas été touchés, du fait que leurs droits de pension demeurent inférieurs au maximum de $60,000, mais un nombre croissant d'entre eux sont obligés de verser des cotisations dépassant le maximum déductible de $3,500. Ces employés, principalement dans le secteur public, s'exposent à une double imposition sur la partie non déductible de leurs cotisations.

Graphique 2.1
REER en pourcentage du salaire moyen dans l'industrie



La non-indexation de la pension maximale admissible crée aussi des problèmes pour le financement des REP à *prestations déterminées*. Lorsqu'ils calculent les obligations d'un régime en fonction des salaires projetés, les actuaires sont obligés de supposer que le maximum actuel de pension continuera de s'appliquer même pour les employés qui ne prendront leur retraite que dans 30 ou 35 ans.

Conclusion

Nombre des anomalies décrites dans ce chapitre proviennent des incohérences existant dans les règles et les plafonds imposés aux divers genres de mécanismes d'épargne-retraite. Le système n'a pas un ensemble global de plafonds qui s'appliquerait à tous les régimes individuels. De plus, les plafonds de déduction sont habituellement établis pour l'année, sans tenir compte des gains ni de l'épargne-retraite de l'individu considéré au cours des années antérieures. Ce serait un pur hasard si ce système permettait d'accumuler l'épargne qui est nécessaire au maintien du niveau de vie à la retraite.

Chapitre 3

Le système proposé d'aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite

Le nouveau système d'aide fiscale proposé par le gouvernement tient compte des préoccupations évoquées au chapitre précédent. Il vise à donner à tous les contribuables une possibilité équitable de déduire des cotisations de retraite ou d'épargne d'un montant qui permette de financer une pension assurant le maintien de leur niveau de vie.

Principales caractéristiques du nouveau système

La structure générale du nouveau système est présentée au graphique 3.1. On établit d'abord pour chaque individu un niveau visé de pension – ou une pension maximale donnant droit à une aide fiscale – en fonction de ses antécédents salariaux. On détermine ensuite l'épargne nécessaire pour produire cette pension. L'étape suivante consiste à soustraire l'épargne-retraite déjà effectuée sous forme de prestations acquises dans des régimes à *prestations déterminées* et de cotisations passées à des régimes à *cotisations définies*, pour obtenir le droit de déduction restant pour l'année.

Ce système présente plusieurs avantages. En premier lieu, il prévoit un seul plafond global de déduction pour tous les genres de régimes de pension et d'épargne-retraite. En second lieu, le plafond de déduction est recalculé chaque année en fonction de tous les gains et cotisations antérieures. Le contribuable peut ainsi reporter les droits de déduction non utilisés les années précédentes. En troisième lieu, le système tient compte de l'inflation et de la hausse du niveau de vie pendant la vie active de l'individu en indexant chaque année le montant cumulatif des cotisations et des gains passés sur le salaire moyen dans l'industrie (SMI). Simultanément, ce système fait provision d'une pension qui pourrait être éventuellement indexée sur l'Indice des prix à la consommation (IPC) après la retraite.

Un nouveau système de déclaration permettra aux contribuables d'effectuer les quelques opérations nécessaires au calcul de son droit de déduction pour l'année d'imposition. La mise en place du nouveau système doit se faire en deux étapes, car les employeurs auront besoin d'un certain temps pour être en mesure de fournir chaque année les droits de pension accumulés pour leurs employés dans un régime à *prestations déterminées*.

On propose d'instaurer un compte enregistré de pension (CEP), dont les caractéristiques sont décrites à la fin du chapitre. Revenons aux principales dispositions du nouveau système.

Graphique 3.1

Principes du système proposé d'aide fiscale

1. Niveau visé de pension

x **facteur de capitalisation**

= **niveau visé de cotisation**

Moins:

2. Droit de déduction absorbé par:

- **pension acquise dans un régime à prestations déterminées**
- **cotisations antérieures à un régime à cotisations définies**

Égale:

3. Droit de déduction restant pour cotiser dans l'année à un régime à cotisations définies

Base constituée par les gains sur toute la carrière

Étant donné qu'une pension a pour but de remplacer après le départ à la retraite le revenu tiré d'un travail, la première étape, dans la conception du nouveau système, consiste à déterminer la base des gains ouvrant droit à pension. Il faut pour cela définir les gains ouvrant droit à pension et la période sur laquelle sont calculés les gains.

Les gains ouvrant droit à pension comprendront toutes les sources de revenu qui, cessant d'être disponibles au moment de la retraite, doivent par conséquent être remplacées. Cela comprend tous les gains tirés d'un emploi ou d'un travail effectué pour son propre compte, notamment le revenu provenant d'une entreprise, d'une exploitation agricole, de la pêche ou d'une profession libérale. Les gains ouvrant droit à pension ne comprendront pas le revenu tiré de placements ou d'investissements, puisque ce revenu ne cesse pas au moment de la retraite. Cette définition fiscale des gains ouvrant droit à pension est parallèle à celle utilisée dans les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Elle diffère de la définition du revenu salarial employée actuellement pour le calcul des cotisations déductibles à un REER par l'exclusion des sources de revenu non liées aux gains. Une note technique, à la fin du document, donne plus de détails sur la définition des gains ouvrant droit à pension.

La période retenue pour les gains ouvrant droit à pension comprendra toute la vie active de l'individu, soit de 18 à 70 ans. Cette définition est elle aussi analogue à celle du RPC/RRQ, à une importante différence près cependant. Alors que le RPC/RRQ se base sur la moyenne des gains de la carrière, avec possibilités d'exclure les années de bas revenu qui feraient trop baisser la moyenne, le nouveau système n'aura pas besoin de cette disposition d'exclusion puisqu'il tiendra compte de la totalité des gains accumulés. Tous les gains déclarés (aprés 1984) jusqu'à 70 ans entreront dans la détermination de la pension visée et des droits à déduction.

Lorsqu'on accumulera les gains chaque année pour obtenir le total de la carrière, on actualisera les gains des années antérieures en les indexant sur la hausse du salaire moyen dans l'industrie (SMI), de la façon illustrée au tableau 3.1. Cette indexation assurera que les plafonds de pension et de déduction donnant droit à l'aide fiscale demeureront proportionnés aux gains ou au niveau de vie au moment du départ à la retraite. Ce système de mise à jour est identique à celui qu'utilisent les Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Le fait de baser le niveau visé de pension sur les gains de la carrière (actualisés) facilitera l'administration du système, puisque Revenu Canada pourra tenir un relevé des gains de carrière de chaque individu, rajusté chaque année en fonction du SMI. Voici un exemple de ce calcul, avec une hausse du SMI égale à 7 pour cent la deuxième année et 5 pour cent la troisième.

Dans cet exemple, Revenu Canada déclare des gains de carrière actualisés de $30,000 la première année, de $66,100 la deuxième et de $104,405 la troisième. Il est inutile de tenir le relevé complet des gains pour chacune des années antérieures, comme cela serait nécessaire si les plafonds étaient basés sur la moyenne des meilleures ou des dernières années. Il n'est pas nécessaire non plus de définir et de relever les «années de service» ou les «années d'exclusion» comme c'est le cas avec les REP ou le RPC/RRQ.

Tableau 3.1

Actualisation des gains de carrière

		Gains de carrière actualisés (GCA)
	(en dollars)	
Année 1		
Gains de l'année 1		$ 30,000
Année 2		
GCA de l'année 1	$30,000	
Indexation: plus 7%	2,100	
Plus gains de l'année 2	34,000	$ 66,100
Année 3		
GCA de l'année 2	$66,100	
Indexation: plus 5%	3,305	
Plus gains de l'année 3	35,000	$104,405

La base des gains de carrière tient compte de tout l'éventail possible des profils de rémunération dans le temps. Par exemple, elle ne nécessite aucun redressement particulier lorsqu'une personne change d'emploi ou reçoit un salaire de deux employeurs en même temps. Elle inclut les gains tirés d'un emploi à temps partiel, occasionnel ou intermittent, comme ceux auxquels peut donner lieu le travail partagé. Lorsqu'on utilise le principe de l'*ensemble de la carrière* plutôt que de la *moyenne de la carrière*, les années de faible revenu accroissent le niveau de pension au lieu de le diminuer comme cela peut être le cas avec le RPC/RRQ ou de nombreux régimes privés de retraite. Cette base des gains de carrière n'entrera cependant en vigueur qu'en 1985, car il serait pratiquement impossible d'obtenir des renseignements sur les antécédents salariaux de chaque individu.

Niveau visé de pension

Le niveau visé de pension est la pension maximale admissible à une aide fiscale dans le système proposé. Comme l'indiquait le chapitre 2, une pension privé de 60 à 70 pour cent permet de maintenir le niveau de vie des personnes à revenu supérieur et est plus que suffisante pour les revenus modiques. Les plafonds s'appliquant actuellement aux régimes enregistrés de pension à *prestations déterminées* sont donc raisonnables, de sorte que le niveau visé de pension sera fixé à ces plafonds. La pension visée sera donc de 2 pour cent des gains de carrière actualisés à concurrence de $60,000. Chaque augmentation de $100 des gains de carrière ajoutera $2 à la pension visée. Celle-ci sera constituée progressivement à mesure que l'individu avancera dans sa vie active. Si l'on suppose qu'il a un flux constant de gains sur une période de 30 à 35 ans, ce système lui permettra de maintenir son niveau de vie en lui fournissant un revenu de 60 à 70 pour cent de ses gains avant retraite.

Actuellement, la pension maximale d'un régime à *prestations déterminées* est plafonnée à $1,715 par année de service; cela implique un plafond de $85,750 pour les gains annuels ouvrant droit à pension, $1,715 représentant 2 pour cent de $85,750. Ce plafond, après avoir été arrondi, sera lui aussi incorporé au nouveau système. Tout gain dépassant ce plafond (indexé) n'entrera pas dans le calcul des gains de carrière actualisés. Une très faible proportion de contribuables devraient avoir des gains supérieurs à ce niveau en 1988, soit l'entrée en vigueur du nouveau système sera proposée.

Le gouvernement estime que le niveau de 2 pour cent assure la continuité avec le système actuel, tient compte des dispositions de pension déjà prises dans des REP et offre aux Canadiens actifs des possibilités suffisantes de se constituer une pension admissible à une aide fiscale pour maintenir leur niveau de vie au moment de la retraite.

La plupart des régimes à *prestations déterminées* auxquels participent les Canadiens incluent la pension RPC/RRQ dans le niveau de prestation à atteindre. On parle dans ce cas de «régimes intégrés». Cependant, dans le système proposé d'aide fiscale, les plafonds de déduction seront basés sur une pension visée *en plus* du RPC/RRQ. Par conséquent, la majorité des participants à des REP à *prestations déterminées*, comme ils cotisent à des régimes intégrés, auront un certain droit à déduction de reste pour un REER individuel ou un autre régime à *cotisation définies*. Les participants à ce régime bénéficieront également d'une possibilité supplémentaire de cotisation du fait qu'une pension type, dans un régime à *prestations déterminées*, est basée sur la moyenne de trois à six années consécutives de gains sans actualisation – moyenne qui sera généralement inférieure aux plafonds d'aide fiscale basés sur les gains de carrière actualisés.

Lien entre les plafonds de pension et de déduction

L'étape suivante, dans la conception du nouveau système, est un mécanisme permettant de passer du niveau visé de pension au niveau de cotisation requis pour produire cette pension. Ce mécanisme permettra aussi d'intégrer les régimes à *prestations déterminées* et à *cotisations définies* dans le cadre d'un ensemble commun de plafonds d'aide fiscale – c'est-à-dire que les plafonds limitant les droits de pension et les droits de déductions pourront être rattachés l'un à l'autre. Le mécanisme de conversion choisi pour le nouveau système est un facteur de capitalisation par lequel on multiplie le niveau visé de pension pour obtenir le niveau visé de cotisation.

Le facteur de capitalisation est la somme moyenne nécessaire pour souscrire une rente de retraite de $1. Il dépend évidemment de toute une série de facteurs tels que l'âge auquel commence le service de la pension, l'indexation ou la non-indexation de cette dernière, l'existence ou l'absence de prestation de survivant et les taux d'intérêt futurs. Un autre facteur important qui influe sur le facteur de capitalisation est le laps de temps devant s'écouler entre la cotisation et le versement de la pension. Si une rente dont le paiement doit commencer à 65 ans a été souscrite au début de la vie active de l'individu, elle coûte moins cher en raison de l'intérêt accumulé jusqu'au moment de la retraite. Un dollar de rente commençant à 65 ans peut coûter $12 à $15 si la rente est souscrite à 64 ans, mais seulement $5 à $6 à 30 ans.

Dans l'idéal, le facteur de capitalisation servant à passer de la pension à la cotisation visée devrait varier en fonction de l'âge de l'individu considéré. Cela rendrait toutefois le système extrêmement complexe. Pour des raisons de simplicité, on a choisi un facteur constant de capitalisation. Des calculs actuariels montrent que $9 de cotisation devraient suffire pour financer $1 de pension, pour un cotisant représentatif, sur l'ensemble de sa vie active. Ce facteur de 9 produit un droit de déduction plus élevé qu'il n'est nécessaire pour constituer la pension visée au cours des premières années de la carrière d'un individu, mais un droit moins élevé que nécessaire par la suite. Comme l'excédent des premières années compense exactement l'insuffisance des années ultérieures, le facteur de capitalisation de 9 produit la cotisation requise pour la pension visée sur l'ensemble de la carrière.

Le facteur de capitalisation de 9 convient pour les pensions assorties de dispositions raisonnables en matière de prestations de survivant et de protection contre l'inflation après le départ à la retraite. Par exemple, une personne qui prend sa retraite à 63 ans après avoir cotisé pendant 35 ans aura dans son régime des fonds suffisants pour souscrire une pension assurant des prestations de survivant égales à 60 pour cent des prestations initiales et une indexation sur la hausse de l'IPC moins 1 pour cent. Ou encore, des prestations de survivant moins élevées ou un départ à la retraite plus tardif permettaient de souscrire une pension entièrement indexée sur l'IPC. Chacun aura la liberté de choisir la combinaison de caractéristiques qui répond le mieux à ses besoins.

Avec ce facteur moyen de capitalisation de 9, la pension visée de 2 pour cent des gains de carrière actualisés équivaut à un plafond de cotisations déductible égal à 9 fois ce montant, soit 18 pour cent des gains de carrière actualisés. De même, le plafond monétaire de cotisation déductible, pour une année particulière, est de $15,500, soit 18 pour cent de $86,000, le maximum (arrondi) de gains donnant droit à une aide fiscale pour les cotisations.

D'après le système proposé, le facteur de capitalisation de 9 pourra aussi servir à convertir les droits de pension acquis dans un régime à *prestations déterminées* en une cotisation équivalente. Il s'agit nécessairement d'une hypothèse simplificatrice. La valeur réelle d'un dollar de pension acquise dans un régime peut différer de celle que produit le facteur de 9, tout dépendant de l'âge permis de départ à la retraite, des dispositions d'indexation et de toute une série d'autres facteurs. Il serait quasiment impossible de tenir compte de toutes ces différences dans le calcul des droits de déduction de chaque individu. L'utilisation d'un facteur uniforme simplifie la conception et l'administration du système, tout en supprimant la nécessité d'une évaluation détaillée des prestations prévues par chaque régime. Cette évaluation pourrait prendre beaucoup de temps et d'argent. Même avec un facteur uniforme, le nouveau système sera beaucoup plus équitable que les dispositions existantes.

Report des droits de déduction

L'adoption des gains de carrière comme base et le rattachement des plafonds de pension et de déduction permettent d'offrir ce qui sera peut-être la caractéristique la plus précieuse du nouveau système: la possibilité de reporter les droits de cotisation non utilisés une année donnée.

D'après le nouveau système, on communiquera au contribuable le montant de sa pension acquise dans un régime à *prestations déterminées* (PD) et le total de ses cotisations à des régimes à *cotisations définies* (CD) au cours des années précédentes. Il pourra alors calculer son droit de déduction au moment considéré. On convertira le droit de pension-PD en une cotisation équivalente CD en le multipliant par 9 et en l'ajoutant au total des cotisations CD. La somme sera soustraite de 18 pour cent des gains de carrière actualisés pour donner le droit courant à déduction.

De cette façon, les possibilités de cotisation non utilisées au cours des années de faible revenu ou de forte consommation du revenu annuel seront reportées aux années où le contribuable a peut-être plus les moyens de cotiser à un régime enregistré de pension ou d'épargne-retraite.

Si le contribuable n'a jamais cotisé à un régime de pension ou d'épargne-retraite jusque-là ou s'il a versé la cotisation maximale permise chaque année, le calcul du droit de déduction est relativement simple. Dans le premier cas, ce droit est de 18 pour cent de ses gains de carrière actualisés au moment considéré. Dans le second cas, il est de 18 pour cent de ses gains de l'année. Dans les autres cas, situés entre ces deux extrêmes, il faut avoir des données sur les cotisations antérieures pour déterminer le droit courant à déduction.

Le droit de déduction calculé chaque année engloberait les cotisations versées par l'employé ou pour son compte à tout régime à *cotisations définies*, qu'il s'agisse d'un REP, d'un REER, d'un RPDB, du CEP proposé ou d'un transfert d'indemnité de retraite dans un régime de pension ou d'épargne-retraite.

Il est possible à l'heure actuelle de déduire les cotisations pour service passé qui sont versées à un REP à *prestations déterminées* ou à *cotisations définies*, mais non à un REER; tout droit de déduction non utilisé au titre d'un REER est perdu. Dans les REP, l'employé risque de perdre les cotisations de l'employeur s'il quitte celui-ci avant la dévolution. Avec la nouvelle possibilité de report, l'employé pourra compenser ces pertes.

Indexation

Une indexation reflétant les variations annuelles du salaire moyen dans l'industrie (SMI) a été incorporée à chacune des étapes du nouveau système exposées jusqu'ici. Cette indexation des gains de carrière, du niveau visé de pension, des cotisations et des autres plafonds est nécessaire pour tenir compte des dispositions existantes de pension prises dans des REP à *prestations déterminées* et pour assurer la constitution, dans des conditions fiscalement avantageuses, d'une pension suffisante pour garantir le maintien du niveau de vie au moment de la retraite. Même si l'inflation est modérée, des plafonds non indexés de pension deviendraient insuffisants pour beaucoup de Canadiens au moment de leur retraite. Un rajustement systématique des plafonds, chaque année, maintient la cohérence interne du système tout en simplifiant sa structure. Voici les principaux rajustements prévus dans le nouveau système au titre de l'indexation:

i) Les gains sont rajustés en fonction des variations du SMI du fait qu'ils sont actualisés chaque année dans le calcul de la cotisation visée (18 pour cent des gains).

ii) La pension maximale de $60,000 et le plafond de $86,000 limitant les gains annuels ouvrant droit à pension sont indexés sur le SMI à compter de 1989.

iii) Les cotisations accumulées dans des REP à *cotisations définies* et dans des REER sont également indexées chaque année sur le SMI.

iv) Le facteur de capitalisation de 9 tient compte de l'actualisation de la pension visée aussi bien avant qu'après le départ à la retraite.

Résumé des principaux concepts

Le nouveau système est conçu pour traduire dans les faits de manière plus complète et plus équitable la politique consistant à encourager les Canadiens, par une aide fiscale, à mettre assez d'argent de côté pour assurer le maintien de leur niveau de vie pendant leur retraite.

Pour assurer le maintien du niveau de vie, une pension doit être fonction des gains de l'individu au cours de sa carrière, qu'ils soient calculés sous forme de moyenne annuelle ou de montant accumulatif. L'ensemble des gains de la carrière a été choisi comme l'indicateur le plus souple et généralement le plus représentatif.

La plupart des régimes à *prestations déterminées* prévoient une pension annuelle qui est un pourcentage des gains annuels multipliés par le nombre d'années de service chez l'employeur. Dans le système proposé d'aide fiscale, la pension visée serait exprimée sous forme d'un paiement annuel égal à 2 pour cent du total des gains de la carrière. Cela permet de tenir compte d'une diversité beaucoup plus grande de profils de rémunération que la formule traditionnelle de *prestations déterminées*.

Une pension égale à 2 pour cent des gains de la carrière est suffisante pour permettre à tous les Canadiens de maintenir leur niveau de vie pendant la retraite. Ce niveau de pension est reconnu comme le plus généreux qui soit utilisé en pratique et constitue le maximum donnant actuellement droit à une aide fiscale. Même si une pension égale à 2 pour cent des gains de carrière actualisés n'est guère différente, peut-être, de 2 pour cent des gains des dernières années ou de la moyenne des meilleures années multipliés par le nombre d'années de service, elle présente de nombreux avantages. La tenue de relevés et de registres est simplifiée. On peut tenir compte de toute la variété des profils de revenu dans le temps. On dispose des fondations nécessaires pour asseoir deux des principaux traits du système proposé: des plafonds équivalents pour les régimes à *prestations déterminées* et à *cotisations définies*, et le report des droits de déduction.

L'étape suivante consiste à mettre au point une formule permettant d'obtenir la cotisation qui produira le niveau visé de pension. On y parvient en multipliant la pension visée par un facteur de capitalisation de 9. Cela reflète le fait que, sur l'ensemble de la vie active d'un travailleur moyen, il faut environ $9 de cotisations annuelles pour constituer une pension annuelle de $1. La pension visée de 2 pour cent multipliés par 9 correspond à une cotisation visée de 18 pour cent.

Le système proposé prévoit donc que, sur l'ensemble de sa carrière, un individu peut verser ou voir verser pour son compte des cotisations égales à 18 pour cent du total de ses gains. Au cours d'une année donnée, le droit à déduction correspond à une cotisation de 18 pour cent des gains accumulés depuis le début de la carrière, moins les cotisations antérieures de l'employeur et de l'employé.

La contribution de l'employeur à un REP à *prestations déterminées* pour le compte d'un employé donné au cours d'une année particulière ne peut être déterminée facilement; l'employeur a plutôt la charge de verser, au fil des ans, des contributions suffisantes pour faire face à l'ensemble de ses obligations futures au titre des pensions prévues par le régime. On peut toutefois attribuer une valeur estimative aux cotisations de l'employeur et de l'employé en multipliant par 9 les droits de pension acquis par l'employé dans un régime de ce genre.

En faisant appel au concept des gains de carrière et à un facteur de capitalisation pour convertir la pension visée en une cotisation visée ainsi que les droits de pension effectivement acquis en une cotisation «réputée», le nouveau système produit ces deux avantages principaux: il place les régimes à *prestations déterminées* et à *cotisations définies* sur un pied d'égalité et il permet le report des droits de déduction non utilisés.

Une inflation, même modeste, pourrait évidemment nuire à un système de ce genre. On a cependant prévu dans la proposition de rajuster le niveau visé de pension et de cotisation en fonction du salaire moyen dans l'industrie. Cela adapte également le système à la croissance des gains réels dans le temps.

Voilà donc les concepts fondamentaux du système proposé. Le reste n'est que mécanique. Le passage de l'étape conceptuelle à l'étape opérationnelle nécessite une certaine complexité, une législation nouvelle et des règles qui facilitent la transition de l'ancien au nouveau système. Cependant, une fois qu'il sera en place, le nouveau système sera non seulement meilleur sur le plan conceptuel, mais aussi plus facile à administrer et à comprendre, parce qu'il rendra inutiles toutes les dispositions spéciales actuellement prévues pour des cas particuliers. Comme le montre la suite du chapitre, Revenu Canada et les employeurs fourniront la majeure partie des renseignements requis. Le contribuable n'aura qu'à remplir une annexe simple qui lui sera d'ailleurs utile en constituant un relevé de l'épargne mise de côté pour sa retraite depuis le début de sa carrière.

Fonctionnement du nouveau système

Mise en place

Les premières améliorations de l'aide fiscale à l'épargne-retraite entreront en vigueur le 1er janvier 1985. Ces changements ne seront pas rétroactifs. C'est-à-dire qu'aucune disposition ne permettra de compter les droits de pension ou de déduction antérieurs à la date proposée d'entrée en vigueur, le 1er janvier 1985. Il est impossible, en pratique, d'obtenir tous les renseignements qui seraient nécessaires sur les antécédents de

gains, les prestations acquises et les cotisations, le tout rajusté en fonction de l'inflation. Il n'est pas possible non plus de concevoir un mécanisme de rétroactivité qui soit équitable pour tous.

Les droits de pension et les droits de déduction relatifs aux années de service antérieures à 1985 resteront assujettis aux plafonds actuels. Les employeurs pourront étendre ou améliorer la protection offerte en matière de pension pour les années antérieures à 1985, sous réserve des plafonds actuels, sans que cela touche les droits futurs à déduction.

Exigences de déclaration

Le calcul des droits annuels de déduction nécessite la production de renseignements sur:

i) le niveau visé de cotisation,

ii) les prestations acquises dans des régimes à *prestations déterminées*, et

iii) le montant actualisé des cotisations à des régimes à *cotisations définies* au cours des années antérieures.

i) ***Niveau visé de cotisation:*** Revenu Canada fournira chaque année au contribuable, son niveau visé de cotisation au début de l'année d'imposition, c'est-à-dire 18 pour cent du montant actualisé des gains ouvrant droit à pension de la carrière. Comme il a été indiqué, Revenu Canada calculera ce montant chaque année au moyen des renseignements fournis dans les déclarations précédentes du contribuable. Celui-ci calculera son niveau visé de cotisation en ajoutant à ce montant 18 pour cent des gains ouvrant droit à pension de l'année courante.

ii) ***Prestations acquises – régimes à prestations déterminées:*** Les renseignements – à fournir par l'employeur – sur les prestations acquises consisteront en un montant de pension payable à 65 ans au titre du service effectué pour l'employeur à partir de 1985. Les prestations non dévolues seront prises en compte dans le calcul des droits de déduction comme si elles étaient dévolues. Beaucoup d'employeurs fournissent déjà à leurs employés des renseignements sur les prestations acquises. Les études consacrées récemment à la réforme des pensions ont souligné qu'il serait souhaitable que ces renseignements soient fournis aux employés dans tous les cas. Il faudra cependant donner un certain temps aux employeurs pour que tous puissent fournir ces renseignements, dont la déclaration sera obligatoire dans le nouveau système. C'est pour cette raison que le gouvernement propose de repousser à 1988 l'application totale du nouveau système.

iii) ***Montant actualisé des cotisations antérieures – régimes à cotisations définies:*** Dans le nouveau système de déclaration, Revenu Canada devra tenir pour chaque contribuable un relevé de la somme actualisée des cotisations versées à

des régimes à *cotisations définies*, d'après les chiffres fournis par le contribuable dans ses déclarations d'impôt antérieures. Le facteur d'actualisation utilisé par Revenu Canada sera, dans ce cas encore, le taux d'augmentation du salaire moyen dans l'industrie. On évitera ainsi la nécessité de mesurer et de déclarer le montant effectivement accumulé chaque année dans les REER individuels et les REP à *cotisations définies*. Le montant réellement accumulé dans le régime de chaque contribuable variera en fonction du rendement des fonds placés, mais l'utilisation d'un même facteur d'actualisation pour le niveau visé de cotisation et les cotisations effectives simplifiera le système, rendra les droits à déduction indépendants du rendement effectif obtenu par les divers régimes et maintiendra l'incitation à une gestion optimal des fonds, tout en évitant d'introduire dans le système des distorsions appréciables.

Les employeurs devront en outre fournir chaque année le montant des cotisations des employés à un REP à *prestations déterminées* et celui des cotisations d'employeur et d'employé à des régimes à *cotisations définies* (REP, RPDB ou le CEP proposé). Ces renseignements, qui pourront être trouvés facilement dans les registres de l'employeur, sont déjà fournis aux employés dans la plupart des cas.

Calcul des déductions

Le calcul des droits à déduction fiscale, dans le système proposé, comprend deux grandes étapes:

i) déterminer le niveau visé de cotisation, soit 18 pour cent des gains actualisés de carrière;

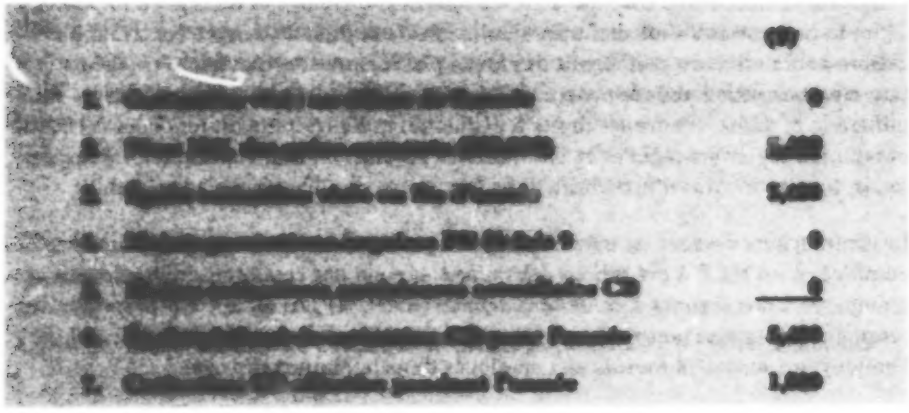
ii) soustraire le montant actualisé des cotisations antérieures à des régimes à *cotisations définies*, plus 9 fois la valeur des prestations acquises dans un REP à *prestations déterminées*.

Le résultat du calcul est la cotisation déductible pour l'année. Ce calcul en deux étapes, à faire sur une formule de déclaration d'impôt, sera plus simple que ne l'indique peut-être la description précédente. Voici deux exemples de calcul

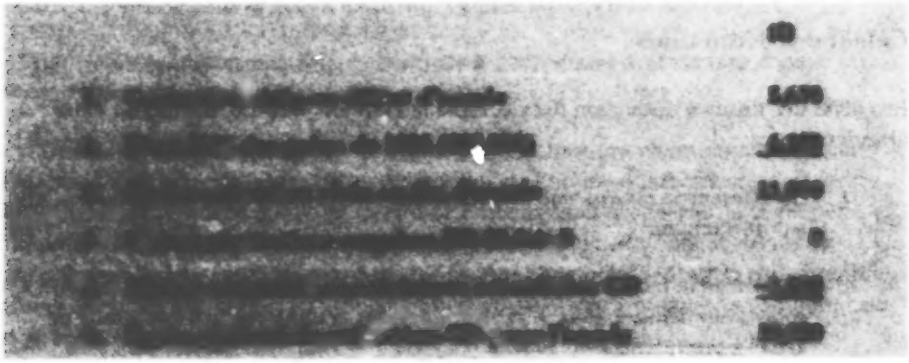
Dans le premier exemple, on veut calculer le droit à déduction sur deux ans d'un contribuable ayant seulement un régime à *cotisations définies* (CD) – un REP ou un REER. Le contribuable qui gagne $30,000 la première année et $35,000 la deuxième, et verse $1,000 à un REER la première année.

Exemple 1

Première année du nouveau système



Deuxième année (hausse de 5 pour cent du salaire moyen dans l'industrie)



À la ligne 1 de la première année, aucune cotisation visée n'est reportée des années précédentes parce qu'on suppose qu'il s'agit de la première année d'application du nouveau système. Ainsi, le total des droits de déduction sera de 18 pour cent des gains de l'année d'imposition considérée, ainsi qu'illustré à la ligne 2.

Comme il n'y a aucune prestation acquise dans un régime à *prestations déterminées* et aucune cotisation antérieure à un régime à *cotisations définies*, la ligne 6 indique un droit de déduction – CD égal à la cotisation visée de $5,400. Ce plafond s'applique à l'ensemble des cotisations d'employeur et d'employé et à des régimes à *cotisations définies*, ce qui comprend les RE?, REER, RPDB et CEP. À la ligne 7, on suppose que le contribuable utilise $1,000 de ce montant.

La deuxième année est plus intéressante. À la ligne 1, la cotisation visée en début d'année est de 18 pour cent des gains actualisés de carrière (années précédentes). Ce chiffre sera fourni chaque année par Revenu Canada au moyen des calculs décrits

précédemment. On peut aussi le trouver facilement en multipliant la cotisation visée, à la ligne 3 de l'année 1, par le facteur d'actualisation de 5 pour cent.

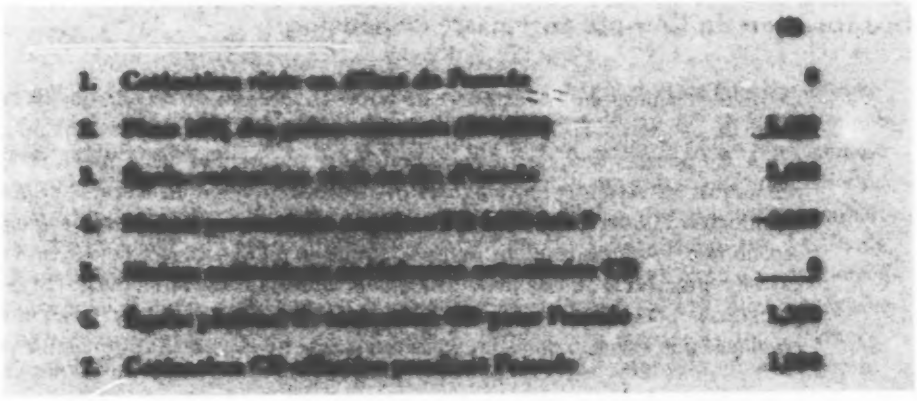
À la ligne 2, on ajoute le droit de déduction pour l'année: 18 pour cent des gains du contribuable dans l'année. Cela donne une cotisation visée de $11,970 à la fin de la deuxième année.

À la ligne 5, la somme actualisée des cotisations antérieures à des régimes à *cotisations définies* est obtenue en indexant la cotisation de la première année ($1,000) de 5 pour cent; ce chiffre sera lui aussi fourni par Revenu Canada. À la ligne 6, nous voyons le montant déductible qui peut être ajouté la deuxième année à l'épargne-retraite.

Dans le deuxième exemple, ci-après, le contribuable a le même salaire et verse la même cotisation à un régime à *cotisation définies*, mais il participe également à un régime de pension à *prestations déterminées* (PD).

Exemple 2

Première année du nouveau système



Deuxième année (hausse de 5 pour cent du salaire moyen dans l'industrie)

Le seul élément nouveau à noter dans l'exemple 2 porte sur les prestations acquises dans un régime à *prestations déterminées*. À la ligne 4, le montant de la pension acquise ($450) doit être fourni au contribuable par l'employeur. On le multiplie par le facteur d'actualisation de 9 pour obtenir la cotisation équivalente, soit $4,050.

La deuxième année, de nouveau, à la ligne 4, le chiffre de $1,050 est la prestation acquise au cours des deux années de service, depuis le début de l'année un. Elle est multipliée par 9 pour obtenir la cotisation équivalente, soit $9,450.

Dans cet exemple, la pension à *prestations déterminées* est censée être de 1 1/2 pour cent des gains de la dernière année. Il est important de noter que, dans cette illustration, les sommes versées par un employé à un régime à *prestations déterminées* n'entrent pas explicitement dans le calcul du droit de déduction pour l'année. La combinaison des cotisations d'employeur et d'employé à un régime est prise en compte indirectement à la ligne 4, où une cotisation «réputée» de 9 fois la pension à *prestations déterminées* est soustraite de la cotisation visée. Compte tenu de la soustraction de la cotisation «réputée», la cotisation effective d'un employé requise au cours d'une année pour financer la pension à *prestations déterminées* déclarée, devient entièrement déductible. Cette déduction s'ajouterait au droit à cotisation CD de la ligne 6 de l'illustration.

Instauration du Compte enregistré de pension

Le Livre vert proposait d'instaurer un nouveau mécanisme d'épargne, le compte enregistré de pension (CEP), qui serait analogue à un REER sauf sur deux points importants. En premier lieu, l'employeur pourrait y cotiser. Par conséquent, ce compte répondrait au besoin éprouvé par les petites entreprises d'un mécanisme simple à administrer auquel l'employeur pourrait contribuer pour le compte de l'employé. En second lieu, les fonds seraient immobilisés jusqu'à l'âge de la retraite, sauf dans des cas bien précis tels qu'une invalidité grave. Grâce à cette immobilisation des fonds, ce mécanisme pourrait servir à améliorer la transférabilité des pensions en offrant aux employés une solution de rechange intéressante au versement d'une rente différée.

Le groupe de travail parlementaire, non seulement a appuyé les propositions du Livre vert, mais a aussi recommandé que toute cotisation à un REER soit interdite après l'instauration du CEP. Il préconisait donc que toutes les cotisations dévolues placées dans des mécanismes d'épargne bénéficiant d'une aide fiscale soient bloquées jusqu'à la retraite.

Lorsqu'on étudie les arguments en faveur de l'immobilisation des fonds, il importe de faire la distinction entre les fonds accumulés dans un REP d'employeurs et ceux placés dans un régime individuel d'épargne. L'immobilisation des prestations de REP joue peut-être un rôle important en encourageant les employeurs à établir de tels régimes et à y contribuer. Il est possible que les employeurs veuillent avoir la garantie que leurs contributions serviront à verser un revenu de retraite. L'immobilisation des prestations de REP aidera également à assurer l'accumulation d'une épargne suffisante, sur l'ensemble de la carrière d'un individu, pour maintenir son niveau de vie

pendant la retraite. Cette considération est particulièrement importante en raison du rôle proposé du CEP pour l'amélioration de la transférabilité des pensions. Il pourrait donc être nécessaire de restreindre le retrait anticipé des fonds placés dans un CEP.

Les avantages que peut apporter l'immobilisation des fonds en affectant spécifiquement à un revenu de retraite une épargne donnant droit à une aide fiscale doivent toutefois être mis en balance avec le coût que cela impose à un individu qui peut avoir des besoins financiers imprévus avant la retraite. L'option consistant à imposer l'immobilisation à tous les régimes enregistrés de pension et d'épargne-retraite tout en prévoyant des exceptions dans certains cas tels que l'invalidité pose des problèmes délicats de définition des exceptions. Les règles pourraient paraître injustes à ceux qui veulent prendre une retraite anticipée ou sont confrontés à des circonstances exceptionnelles non prévues dans la loi parmi les exceptions permises.

Dans l'ensemble, nous estimons qu'une certaine forme d'immobilisation est nécessaire pour les REP et les CEP, mais que son application aux REER risquerait de décourager l'épargne-retraite individuelle. Il est donc proposé ici que des REER sans immobilisation des fonds puissent continuer d'exister pour recevoir l'épargne-retraite volontaire des particuliers. De toute façon, le contribuable dont le REER perd son enregistrement doit ajouter les fonds à son revenu imposable et perd le bénéfice futur d'un report de l'impôt – conséquences généralement suffisantes pour décourager l'utilisation d'une épargne donnant droit à une aide fiscale à des fins autres qu'un revenu de retraite.

Le gouvernement propose d'instaurer le CEP à titre de mécanisme supplémentaire d'épargne qui accepterait les cotisations d'employeur et d'employé pour être immobilisées jusqu'à la retraite. Comme le REER, le CEP prendrait la forme d'un contrat passé entre le bénéficiaire et un fiduciaire auquel seraient confiés les fonds. Il serait assujetti aux même conditions de placement que les REER. Les cotisations déductibles d'impôt de l'employeur à un CEP seraient dévolues immédiatement. Les fonds accumulés dans un CEP seraient normalement disponibles aux fins de prestations de pension au moment de la retraite. Un retrait forfaitaire à n'importe quel âge exposerait le contribuable à une pénalité fiscale de 10 pour cent ajoutée au taux normal d'imposition. Cependant, les retraits sous forme de rente viagère ou de rente servie jusqu'à l'âge de 90 ans seraient autorisés sans condition d'âge. Normalement, un retrait anticipé sous forme de rente ne devrait intéresser que les personnes atteintes d'invalidité de longue durée ou qui prennent leur retraite. Cette disposition dispense donc de définir les cas d'exception qui permettraient d'échapper à la pénalité fiscale.

Les conditions proposées ici ne constituent évidemment que des exigences *minimales* d'admissibilité à l'aide fiscale. Les autorités fédérales et provinciales en matière de pensions pourraient imposer des conditions supplémentaires à des CEP particuliers si elles constataient que la dissuasion exercée pour prévenir un retrait anticipé n'est pas assez efficace. Il convient de noter que la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu ne peut interdire un retrait anticipé des fonds placés dans un CEP parce que la réglementation des contrats privés n'est pas de compétence fédérale. Cette loi peut seulement prévoir des sanctions lorsque les conditions imposées pour bénéficier d'une aide fiscale ne sont pas observées.

Ce nouveau mécanisme d'épargne-retraite devrait contribuer à améliorer la transférabilité des pensions et à étendre la protection dans le secteur des petites entreprises, sans limiter la souplesse offerte aux épargnants par les dispositions actuelles d'épargne-retraite volontaire.

Autres caractéristiques

Un certain nombre d'autres caractéristiques du système proposé pour améliorer l'aide fiscale à l'épargne-retraite sont décrites dans les notes techniques figurant à la fin de ce document.

Chapitre 4

Les deux étapes de la mise en œuvre

Le nouveau système exposé au chapitre précédent s'écarte sensiblement des dispositions existantes. De nouvelles méthodes sont instaurées pour calculer les plafonds de cotisation, ainsi que de nouvelles exigences de déclaration. Employeurs et employés auront besoin d'un certain temps pour maîtriser le fonctionnement du nouveau système et y adapter leurs registres. Aussi la mise en œuvre se fera-t-elle en deux temps.

Intégration des règles relatives aux régimes à prestations déterminées et à cotisations définies

Dans ses grandes lignes, la première étape du nouveau système consistera à relever les plafonds d'aide fiscale aux régimes à *cotisations définies*. Dans un deuxième temps, on améliorera l'aide fiscale aux régimes à *prestations déterminées*, on instaurera le report des droits de déduction pour les deux genres de régimes et on les intégrera dans le cadre d'un système unique de plafonnement global de l'aide fiscale.

Le principal renseignement qu'il faut être en mesure de fournir pour mettre en œuvre le système dans sa totalité est le montant des prestations acquises dans des régimes à *prestations déterminées*. Tant que ce renseignement ne sera pas disponible, il sera impossible au contribuable participant à un tel régime de déterminer la déduction à laquelle il a droit au titre d'un régime à *cotisations définies*. Les rapports sur les prestations acquises, tout comme les autres renseignements requis aux fins de l'impôt, devront être fournis dans les 60 jours suivant le début de l'année. L'accessibilité accrue de programmes informatisés de traitement de la paye rend cette exigence de déclaration moins lourde qu'elle ne l'aurait été il y a quelques années pour les employeurs petits ou grands.

D'ici là, quelques améliorations peuvent être apportées au régime à *prestations déterminées*, comme par exemple l'élimination de la double imposition des cotisations d'employés excédant $3,500. Plusieurs autres mesures transitoires sont nécessaires dans le cas de ces régimes jusqu'à ce que le mécanisme de rattachement des cotisations aux prestations soit en place.

Les modifications de l'étape I, proposées pour le 1er janvier 1985, et celles de l'étape II, proposées pour le 1er janvier 1988, seront maintenant décrites plus en détail.

Première étape d'amélioration de l'aide fiscale

1. Plafonds de déduction

i) ***Régimes à cotisations définies:*** Nous traitons à cette rubrique des règles applicables aux épargnants qui participent uniquement à un régime à *cotisations définies*. Cela comprend les personnes qui ne participent à aucun régime d'employeur et épargnent pour leur retraite uniquement au moyen d'un REER. Lorsqu'un régime à *cotisations définies* est détenu en même temps qu'un régime à *prestations définies*, les deux régimes sont assujettis aux règles prévues pour les régimes à *prestations déterminées*.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau système, le plafond de déduction des sommes versées à un régime à *cotisations définies* passe de 20 à 18 pour cent des gains, mais le plafond monétaire s'élève par étapes de $5,500 à $15,500. Le plafond passe à $10,000 en 1985, à $12,000 en 1986, à $14,000 en 1987, puis à $15,000 en 1988, première année de la seconde étape. Le nouveau plafond de cotisation à un régime à *cotisations définies* prévoira le même accès à l'aide fiscale pour les participants de l'un et de l'autre régime à partir de 1988.

Étant donné que peu de contribuables assujettis au plafond actuel de 20 pour cent – plutôt qu'à celui de $5,500 – versent en cotisations plus de 18 pour cent de leurs gains, l'abaissement de ce plafond aura un effet négatif très limité. De plus, à l'avenir, le report des droits de déduction fera plus que compenser cet abaissement du plafond en pourcentage. Comme on ne pourra se prévaloir du report avant l'étape II, il est proposé que, jusqu'en 1988, les contribuables aient le choix entre les règles existantes et les nouveaux plafonds.

Les nouveaux plafonds s'appliqueront à l'ensemble des cotisations versées dans l'année par l'employeur aussi bien que par l'employé à toutes les formes de régimes à *cotisations définies*. Le plafond limitant les cotisations de l'employeur à ces régimes sera porté à 18 pour cent du salaire (à concurrence du plafond monétaire annuel de $10,000 à $15,500), moins les cotisations requises de l'employé.

Les cotisations de l'employeur à un RPDB resteront assujetties au plafond actuel de $3,500. Les cotisations des employés à un RPDB continueront d'être non déductibles, et non imposables au retrait des fonds. Les restrictions imposées aux RPDB sont nécessaires du fait qu'ils ne sont pas assujettis aux normes fédérales ou provinciales sur les prestations de retraite. Ces restrictions décourageront ceux qui voudraient remplacer un régime de pension par un RPDB, ce qui serait contraire au but de l'aide fiscale consentie à l'épargne-retraite.

Les personnes qui ne versent pas la cotisation maximale permise au cours de l'étape I verront porter à leur crédit leurs droits de déduction non utilisés, à partir de 1985. Cependant, les demandes de déductions relatives à des cotisations de rattrapage ne seront pas acceptées avant l'entrée en vigueur de l'étape II, en 1988.

ii) ***Régimes à prestations déterminées:*** Pendant l'étape I, le plafond de pension demeurera à 2 pour cent de la moyenne des trois meilleures années de gains, à concurrence de $1,715 par année de service.

Comme il a déjà été indiqué, dans le nouveau système les employeurs se verront attribuer une cotisation réputée égale à 9 fois les prestations acquises dans un régime à *prestations déterminées*. Les plafonds prévus dans le nouveau système s'appliqueront à cette cotisation réputée et non aux cotisations effectives de l'employeur et de l'employé, qui deviendront entièrement déductibles dans la mesure voulue pour financer les prestations prévues par le régime. Les cotisations de l'employeur sont déjà entièrement déductibles sur cette base et elles le demeureront au cours des étapes I et II du nouveau système. Le plafond de $3,500 limitant actuellement les cotisations d'employé sera également supprimé au cours de l'étape I, en prévision de la mise en œuvre du système complet relatif aux régimes à *prestations déterminées*, à l'étape II. Cela éliminera la double imposition qui frappe actuellement ces cotisations.

Alors que les cotisations d'employé à un REP à *prestations déterminées* deviendront entièrement déductibles, le plafond imposé à l'étape I aux cotisations qu'un participant à un régime à *prestations déterminées* peut verser à un REER (et à un REP à *cotisations définies* lorsqu'il participe en même temps aux deux genres de régimes) restera de $3,500, moins les cotisations versées par l'employé à un REP à *prestations déterminées*. Aucune disposition spéciale ne sera nécessaire au cours de l'étape II pour les cotisations de REER; le plafond sera conservé pendant la période de transition pour éviter de réduire le plafond de déduction pour les participants à des régimes à *prestations déterminées* ayant un taux de prestation inférieur à 2 pour cent.

2. Définition des gains ouvrant droit à pension

La nouvelle définition des gains ouvrant droit à pension entrera en vigueur le 1er janvier 1985; elle servira de base pour déterminer les plafonds de déduction des cotisations d'épargne-retraite.

3. Autres dispositions de la première étape

Les autres dispositions de l'étape I portant sur les excédents de cotisations, les cotisations pour service passé et l'amélioration des régimes à *prestations déterminées*, des indemnités de retraite et des régimes d'avantages sociaux sont décrites dans les notes techniques, à la fin du document.

Deuxième étape d'amélioration de l'aide fiscale

Les règles transitoires applicables aux régimes de pension à *prestations déterminées* prendront fin au début de l'étape II. Les prestations acquises à partir de 1985 dans chaque régime seront désormais déclarées et pourront être multipliées par 9 pour obtenir la cotisation réputée. Comme on l'a vu au chapitre 3, le droit de déduction offert à un contribuable participant à un régime à *prestations déterminées* pourra alors être calculé de la même façon que pour un régime à *cotisations définies*.

La pension maximale de $60,000 et le plafond global de cotisation de $15,500 seront indexés sur le salaire moyen dans l'industrie à partir de 1989.

L'instauration du système complet permettra de se prévaloir des possibilités de report. Les déductions pourront être basées sur le solde des droits à déduction pour la période commençant au 1er janvier 1985. Revenu Canada fournira au contribuable le montant de ses gains actualisés et de ses cotisations à des régimes à *cotisations définies* pour la période 1985-1987. Ces renseignements, combinés aux données sur les prestations acquises depuis 1984 dans des régimes à *prestations déterminées*, permettront au contribuable de déterminer les cotisations déductibles qu'il pourra verser à un régime à *cotisations définies* en 1988.

Les cotisations d'employeur aux régimes à *prestations déterminées* resteront entièrement déductibles, à condition qu'un certificat actuariel atteste qu'elles sont nécessaires pour financer le régime et qu'elles soient approuvées par le ministre du Revenu national.

Les cotisations d'employé aux régimes à *prestations déterminées* resteront également déductibles sans aucune limite. Toutefois, les prestations de pensions supérieures au niveau visé exposeront l'employé à une récupération de l'aide fiscale, mécanisme qui est décrit dans les notes techniques.

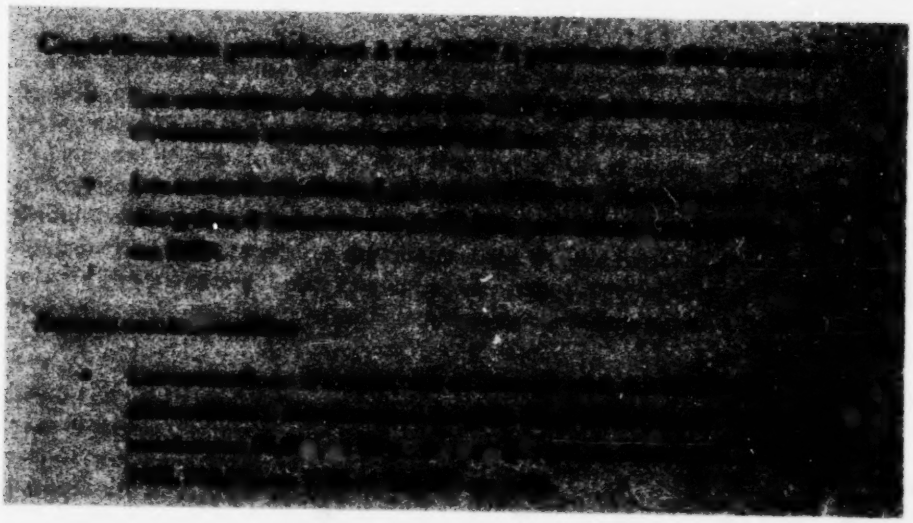
Il n'y aura plus de plafond monétaire limitant les cotisations d'employé à un REER. Ces cotisations dépendront du droit global à déduction.

Les cotisations pour service antérieur et les transferts d'indemnité de retraite, pour les années postérieures à 1984, seront assujettis au droit global à déduction pour l'année. Les règles actuelles continueront de s'appliquer, dans une large mesure, au rachat d'années antérieures de service et au transfert d'indemnité de retraite pour les années antérieures à 1985.

La disposition spéciale de transfert des REER à l'égard des gains en capital d'agriculteurs, proposée dans le budget, se maintiendra à l'étape II, mais sera désormais intégrée aux autres éléments du nouveau système. Le plafond de transfert admissible ($10,000 fois le nombre d'années après 1971 et avant 1984 durant lesquelles l'agriculteur s'adonnait à l'agriculture à temps plein) se verra réduit par étape, à la seconde étape, par le plafond normal de cotisation visée, par opposition aux cotisations effectives à un REP et un REER antérieures à l'étape II. Le montant des gains en capital ainsi transféré sera imputé aux droits à cotisation visée futurs du participant. Ainsi, celui-ci ne pourrait plus verser de cotisations ouvrant droit à déduction jusqu'à ce que son plafond de cotisation visée surpasse ses cotisations actualisées à un régime à *cotisations définies* (y compris le montant du transfert) et la valeur des prestations acquises dans un régime à *prestations déterminées*.

Résumé des plafonds de cotisations à des REP/REER

Étape I (janvier 1985)



Étape II (janvier 1988)

Chapitre 5

Les effets du système proposé

Les besoins financiers des personnes âgées ont beaucoup augmenté depuis le début du siècle et continueront de le faire après l'an 2000. Pour la plupart de ceux qui sont arrivés en 1900 sur le marché du travail, la retraite a représenté nettement moins de 10 pour cent de leur vie d'adulte. Pour ceux qui entrent maintenant sur le marché du travail, les années de retraite devraient représenter plus de 20 pour cent de leur vie d'adulte. Au début du siècle, il suffisait habituellement de mettre de côté 6 pour cent des gains pour la retraite; il en faut maintenant 18 pour cent. Les gens prennent leur retraite plus tôt et vivent plus longtemps; les personnes âgées forment une proportion croissante de la population, et cette tendance se poursuivra au cours du siècle prochain.

Jointes aux autres initiatives qui visent à améliorer les prestations de pensions publiques et privées, les mesures proposées dans ce document aideront les Canadiens à relever le défi que présentent ces tendances. Les changements proposés accroîtront l'aide fiscale à l'épargne-retraite tout en la rendant plus équitable et plus efficace. Ces améliorations entraîneront aussi d'autres changements. Cette aide fiscale entraînera un manque à gagner accru. On peut s'attendre à ce que le niveau et le profil de l'épargne changent. De nouvelles méthodes d'administration et d'observation devront être mises en place. Les contribuables sauront mieux où ils en sont du point de vue revenu de retraite.

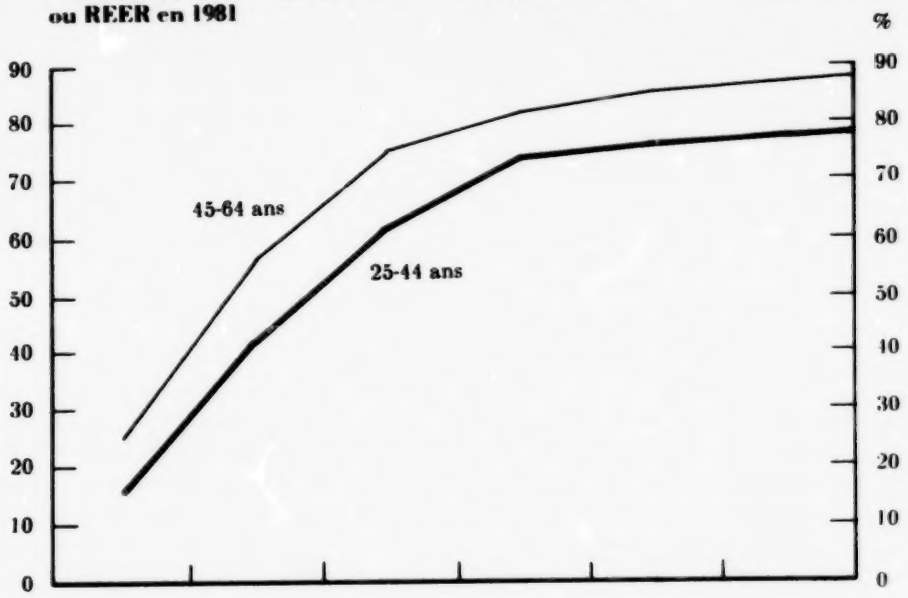
Bénéficiaires des changements proposés

Les plafonds de cotisation proposés étendent l'aide fiscale à toutes les personnes qui épargnent en vue d'un niveau visé de pension égal à 2 pour cent des gains actualisés de carrière. Aussi offre-t-on des droits supplémentaires de déduction annuelle à tous les contribuables qui ne peuvent se constituer la pension visée en raison des plafonds monétaires actuels. Ce groupe comprend les employés – au nombre de plus d'un million – qui, parce qu'ils ne participent pas à un régime de pension, sont limités à un REER, ainsi qu'à ceux qui participent à un régime de pension à *cotisations définies*. Cela représente plus de 200,000 contribuables travaillant à leur compte, agriculteurs et pêcheurs, membres de professions libérales et propriétaires de petites entreprises.

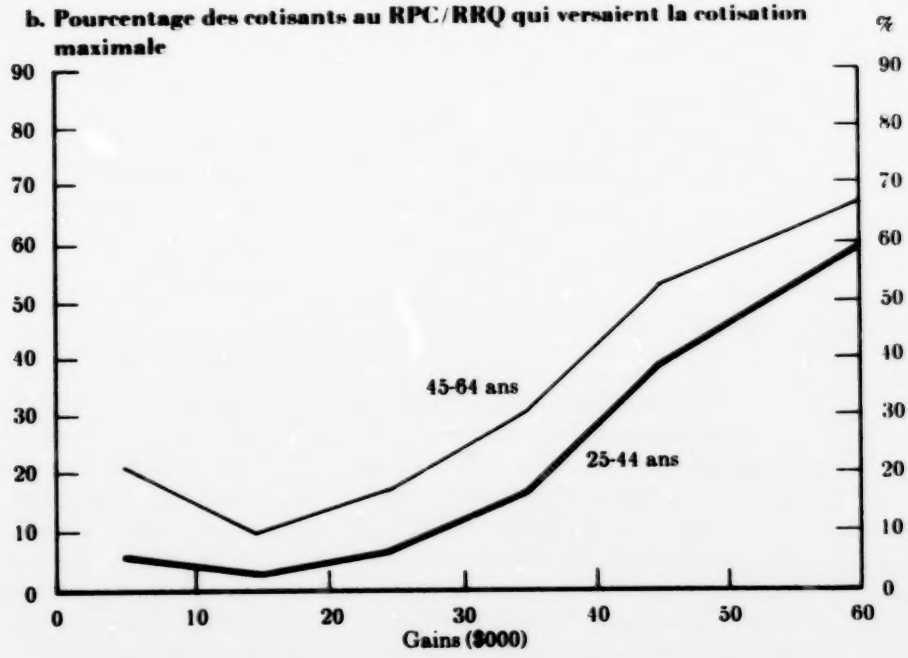
Un groupe beaucoup plus important bénéficiera des dispositions d'actualisation et de report des droits de déductions non utilisés. Des données relatives aux cotisations versées au RPC/RRQ, à des REP et à des REER en 1981 révèlent que 48 pour cent des

Graphique 5.1

a. Pourcentage des cotisants au RPC/RRQ qui participaient aussi à des REP ou REER en 1981



b. Pourcentage des cotisants au RPC/RRQ qui versaient la cotisation maximale



Remarques:

1. Les participants à des REP/REER sont les personnes qui cotisaient à un REP, à un REER ou aux deux.
2. Les cotisants qui versaient la cotisation maximale sont ceux dont les cotisations étaient conformes au plafond monétaire de $250 ou au plafond procentuel de 1 pour cent.
3. Ces chiffres ne tiennent pas compte des participants à des REP non contributifs — au nombre de 800,000 selon les estimations — qui ne cotisent pas en même temps à un REER.

cotisants au RPC/RRQ (âgés de 25 à 64 ans) participaient aussi à des REP ou REER et que seulement 6 pour cent des cotisants au RPC/RRQ avaient des cotisations atteignant la limite permise pour les REP et REER. Bien que ce dernier pourcentage ait dû augmenter depuis 1981, il indique clairement qu'une grande majorité des contribuables qui tirent leur revenu d'un emploi pourront reporter d'une année à l'autre leurs droits de cotisation non utilisés. D'autres renseignements sont fournis dans les graphiques qui suivent. Ils montrent par exemple que la proportion des cotisants au RPC/RRQ qui participent à des REP ou REER et versent les cotisations maximales permises à ce titre est beaucoup plus élevée pour les personnes de 45 à 64 ans que pour les 25-44 ans. Si l'on songe que la plupart des gens voit leur salaire augmenter à mesure qu'ils avancent dans leur vie active, on constate qu'un nombre appréciable des personnes dont les cotisations étaient inférieures au plafond ou qui ne versaient aucune cotisation du tout lorsqu'elles étaient jeunes ont des chances de se prévaloir plus tard des possibilités de report.

Comme le montrent les graphiques, la disposition de report risque de bénéficier tout particulièrement aux personnes dont le revenu varie fortement selon les années. Dans les années «maigres», l'incitation à cotiser à un régime d'épargne et la possibilité de le faire sont probablement faibles. Toutes sortes de gens pourraient donc bénéficier du report, par exemple: ceux qui ont une période de chômage, les mères (ou pères) qui travaillent à temps partiel pendant que leurs enfants sont jeunes, ceux qui prennent des congés pour voyager ou se recycler et ceux qui doivent quitter temporairement leur travail pour cause de maladie ou de blessure. Le report fournira un droit supplémentaire de déduction à la plupart de ces personnes, tout en leur donnant plus de liberté pour harmoniser leur épargne-retraite avec leurs autres priorités financières.

La disposition de report sera utile aussi à d'autres. Les employés mobiles qui perdent les contributions non dévolues de l'employeur à leur régime de pension parce qu'ils changent d'emploi verront leur droit à déduction accru, ce qui leur permettra de compenser la perte. Un agriculteur qui ne pourra peut-être pas mettre de côté de l'argent pour sa retraite pendant la majeure partie de sa vie active pourra se prévaloir de son droit global à déduction pour placer le produit de la vente de son exploitation agricole dans un REER. D'autres personnes, pour qui il vaut mieux placer son épargne dans une entreprise ou un cabinet professionnel pendant leur vie active, pourront faire la même chose à l'approche de la retraite en convertissant leurs avoirs en cotisations de REER par le jeu des droits globaux à déduction.

Les cotisants bénéficieront aussi d'autres caractéristiques du système. Les participants à des REP à *prestations déterminées* qui prévoient un faible taux de prestation auront un droit supplémentaire de cotisation à un REER. Les participants à des régimes à *prestations déterminées* qui imposent un taux élevé de cotisation aux employés auront la garantie d'une déductibilité entière de leurs cotisations. Cela rendra également plus facile, aux employeurs et aux employés, le partage du coût des modifications apportées à un régime pour atteindre les autres objectifs de la réforme des pensions, par exemple l'amélioration de la protection contre l'inflation ou des prestations de survivant.

Enfin, tous les cotisants bénéficieront de l'indexation des plafonds de cotisation. Non seulement l'indexation accroîtra les droits de déduction, mais elle permettra aux

particuliers de planifier plus facilement leur épargne-retraite et aux administrateurs de régimes de retraite d'utiliser des hypothèses réalistes dans leurs calculs de capitalisation.

La grande majorité des contribuables auront de plus grandes possibilités de déduire leur épargne sur l'ensemble de leur vie active, mais une minorité, ceux qui participent à des REP à *prestations déterminées* de 2 pour cent pendant toute leur carrière et ne sont pas assujettis au plafond actuel de pension maximale, ne retireront aucune aide fiscale supplémentaire des changements proposés. Le système actuel leur permet déjà de constituer la pension qu'ils visent. Parmi ces contribuables, quelques-uns, qui participent actuellement à des régimes *non contributifs* prévoyant des prestations de 2 pour cent, se verront limités par rapport à leur droit actuel de déduction supplémentaire au titre des sommes versées à un REER.

Coût pour le trésor public

Le relèvement des plafonds de cotisation et le report des droits de déduction non utilisés entraîneront un manque à gagner appréciable. On estime que, si le système était mis en place dans sa totalité le 1er janvier 1985, la valeur des cotisations de REP et de REER augmenterait d'environ $1.2 milliard, entraînant une diminution des recettes fiscales fédérales d'environ $300 millions par an. On estime que l'étape I coûtera approximativement $160 millions par an au trésor fédéral.

Effets sur les profils d'épargne

On peut s'attendre à ce que la hausse des cotisations permises de REP et de REER s'accompagne d'une élévation du taux d'épargne des particuliers. Cependant, les cotisations supplémentaires qui seraient versées à des mécanismes d'épargne-retraite ne représenteraient pas toutes une augmentation nette de l'épargne. Une certaine partie correspondrait au transfert, dans ces mécanismes, d'une épargne existant déjà.

Le nouveau système différera des règles actuelles en prévoyant un accès égal à l'aide fiscale pour l'épargne placée dans des régimes à *prestations déterminées* et à *cotisations définies*. Il pourrait en résulter une expansion des régimes à *cotisations définies* et même la conversion sous cette forme de certains régimes à *prestations déterminées*. Normalement, ce phénomène ne devrait pas avoir une ampleur suffisante pour modifier sensiblement la nature du système de pensions.

L'instauration du report pourrait entraîner d'autres changements du profil d'épargne. On pourrait observer des variations cycliques plus fortes des cotisations, les particuliers groupant ces dernières au cours de leurs années de revenu élevé et versant des cotisations moins fortes au cours des années de faible revenu. Cela pourrait peut-être atténuer les variations conjoncturelles. Il est vraisemblable que certaines personnes attendront pour épargner les années précédant immédiatement la retraite. Si ce comportement était largement répandu, le nouveau système entraînerait un manque à gagner moins élevé que prévu au cours des premières années.

Observation et administration

Le fonctionnement du nouveau système de plafonnement obligera les employeurs et Revenu Canada à fournir de nouveaux renseignements au contribuable et ce dernier à remplir une nouvelle annexe dans sa déclaration d'impôt pour déterminer son droit à déduction. Les cotisations versées à des régimes à *prestations déterminées* et à *cotisations définies* devront être indiquées séparément, et des exigences de déclaration nouvelles ou modifiées s'appliqueront lorsque les employés cesseront de participer à un régime ou que les fonds seront transférés d'un type de régime à un autre. L'institution de ces nouvelles règles sera compliquée par le fait que les dispositions existantes continueront d'avoir cours à l'égard des années de service antérieures à 1985. Par conséquent, la transition au nouveau système sera exigeante pour toutes les parties intéressées. Cependant, une fois qu'il sera en place, le nouveau système comportera des règles plus simples pour toutes les catégories de régimes; nombre des plafonds particuliers et des règles applicables à des situations spéciales ne seront plus nécessaires.

La participation accrue des contribuables à la tenue à jour de leurs droits de pension devrait aussi apporter certains avantages. Si l'on considère l'importance croissante que prend le revenu de retraite, les Canadiens sont mal informés actuellement sur l'ampleur de leur épargne-retraite.

Contribution à la réforme des pensions

La mise en place d'un système plus souple et plus équitable d'aide fiscale à l'épargne-retraite était considérée dans le Livre vert et dans le rapport du groupe de travail parlementaire comme un élément important de la réforme des pensions. De plus, le nouveau système d'aide fiscale contribuera à la réalisation d'autres objectifs de la reforme des pensions. Comme il vient d'être indiqué, les nouvelles exigences de déclaration permettront aux Canadiens d'être mieux renseignés sur leurs droits de pension. En permettant à tous les particuliers de constituer la pension qu'ils visent, peu importe leur situation d'emploi, le nouveau système atténuera les préoccupations suscitées par la discrimination que peuvent exercer les employeurs dans la conception des régimes de pension. En éliminant le handicap dont souffrent les régimes à *cotisations définies*, le nouveau système donnera aux employeurs et aux employés la possibilité de choisir des mécanismes de pension dans lesquels la transférabilité et la protection contre l'inflation poseront moins de problèmes que dans les régimes à *prestations déterminées*. L'effet le plus important du nouveau système devrait être d'élargir la participation aux régimes de pension et d'épargne et d'accroître le montant de l'épargne-retraite. L'extension des régimes de pension sera favorisée par la hausse des plafonds de déduction pour nombre de cotisants, par le report des droits de déduction non utilisés et par l'instauration du CEP, grâce auquel il sera plus facile aux petites entreprises de contribuer aux pensions de leurs employés.

Si l'on considère ces améliorations dans leur ensemble, on constate que le nouveau système d'aide fiscale à l'épargne-retraite devrait contribuer sensiblement à renforcer le système privé de pensions. Les Canadiens seront mieux en mesure de planifier et de contrôler leur épargne-retraite et de se constituer une pension permettant de maintenir convenablement leur niveau de vie pendant la retraite.

Annexe

Notes techniques

Les notes qui suivent expliquent un certain nombre de questions techniques posées par le nouveau système d'aide fiscale à l'épargne-retraite.

1. Définition des gains ouvrant droit à pension

La Loi de l'impôt sur le revenu contient actuellement une définition des gains, pour l'application du plafond des cotisations de REER égal à 20 pour cent des gains. Ces derniers sont plus larges que le revenu salarial sur lequel sont fondées les règles relatives à la pension maximale pour les REP, puisqu'ils doivent tenir compte du cas des personnes travaillant à leur propre compte aussi bien que des employés.

Le but d'une pension est de remplacer le revenu perdu au moment de la retraite. Une définition idéale des gains ouvrant droit à pension ne devrait donc retenir que les sources de revenu qui disparaissent au moment de la retraite et elle devrait déduire les dépenses liées au travail, étant donné qu'elles aussi disparaissent à la retraite. En pratique, le choix des éléments de revenu et de dépenses à inclure dans la définition doit aussi refléter le fait que les cotisants aux REP et aux REER devront déclarer leurs gains chaque année. Le montant doit si possible être facile à identifier sur la déclaration d'impôt. Par conséquent, la définition proposée ici ne tient pas compte de certaines dépenses qui cessent d'exister au moment de la retraite.

La définition proposée des «gains ouvrant droit à pension» comprend les éléments suivants:

a) le revenu tiré de tout emploi ou charge avant déduction des cotisations d'assurance-chômage, de RPC/RRQ et de REP, mais net de toutes dépenses ou pertes;

b) le revenu tiré de toute entreprise exploitée activement, en propre ou en association, net de toutes pertes subies pendant l'année;

c) les redevances reçues au titre d'un travail ou d'une invention dont le contribuable est l'auteur ou l'inventeur;

d) les subventions nettes de recherche;

e) les prestations d'un régime enregistré d'assurance-chômage supplémentaire;

f) les sommes reçues à titre de pension alimentaire.

Cette définition s'écarte à plusieurs égards de celle du revenu salarial actuellement utilisé pour les REER.

- Elle exclut différentes formes de revenu de pension qui ne devront manifestement pas être remplacées au moment de la retraite, à savoir: les prestations de SV et de RPC/RRQ, les prestations de retraite et de décès prévues dans des régimes enregistrés de pension de l'employeur, les retraits de REER, les prestations de RPDB et les indemnités de retraite. Une autre raison justifiant l'exclusion de ces éléments de revenu est que, comme ils ont généralement donné droit à un report de l'impôt, ils ne devraient pas entrer dans la base sur laquelle est établie un nouveau report d'impôt.

- Elle exclut les avantages reçus au titre d'autres programmes publics – retrait de REEL, subventions du PITRC et de conversion énergétique – qui ne correspondent pas à un travail.

- Elle exclut le revenu net provenant de loyers, sauf s'il est gagné par l'exploitation active d'une entreprise.

- Elle n'exige pas la soustraction des primes d'assurance-chômage.

Pour l'ensemble des contribuables, l'effet net de ces changements sur le montant total des gains ouvrant droit à pension sera négligeable, puisque l'addition des primes d'assurance-chômage compensera en grande partie l'exclusion des diverses formes de pensions.

2. Délais de cotisation et de déduction

Les règles sur les délais de versement des cotisations déductibles ne seront pas changées. Les particuliers auront jusqu'à 60 jours après la fin de l'année civile pour verser une cotisation à un REER au titre de l'année. Les cotisations d'employeur et d'employé à d'autres régimes à *cotisations définies* seront comptées dans le cadre de l'année civile. La déclaration des prestations acquises dans un régime à *prestations déterminées* se fera également, de préférence, dans le cadre de l'année civile, mais d'autres consultations seront tenues avec des administrateurs du régime afin de déterminer si la chose est possible et d'étudier au besoin des solutions de rechange.

3. Perte de prestations ou de cotisations non dévolues

Dans le système proposé, toutes les prestations acquises et cotisations d'employeur à un régime à *cotisations définies* sont prises en compte dans le calcul du droit à déduction, même si elles ne sont pas entièrement dévolues à l'employé. Certains redressements sont donc nécessaires dans le cas où l'employé change d'emploi avant la dévolution complète des prestations.

Dans le cas d'un régime à *prestations déterminées*, les prestations acquises par l'employé seraient ramenées à zéro; l'employé aurait généralement droit à un rem-

boursement de cotisations, avec ou sans intérêt, ainsi que peut-être à une partie des cotisations de l'employeur. Il aurait automatiquement un *droit à déduction* supplémentaire égal à 9 fois la valeur des prestations ainsi perdues. Cela lui donnerait une possibilité suffisante pour transférer son remboursement de cotisations à un REER et verser des cotisations supplémentaires pour compenser la perte d'une partie ou de la totalité des cotisations de l'employeur.

Dans le cas d'un régime à *cotisations définies*, un remboursement de cotisations pourrait être transféré à un autre régime du même type (y compris à un REER) en franchise d'impôt. Le transfert n'entre pas dans le calcul du droit à déduction décrit précédemment. Toute perte de cotisations de l'employeur à un régime à *cotisations définies* réduirait le total des cotisations de l'année à des régimes à *cotisations définies*, de sorte que l'employé aurait un droit de déduction supplémentaire. Les employeurs seront donc tenus de déclarer ces pertes de cotisations patronales à l'employé et à Revenu Canada.

4. Service antérieur à 1985 dans les régimes à prestations déterminées

Le nouveau système s'applique aux années de service postérieures à 1984. Cela ne pose pas de problème particulier pour les REP ou les REER à *cotisations définies*. Seules les cotisations versées après 1984 à des régimes de ce genre entreraient dans le calcul du droit à déduction, d'après le nouveau système. Par contre, dans les régimes à *prestations déterminées*, les prestations acquises au titre du service antérieur à 1985 pourraient dépendre des gains de l'employé au cours des années régies par le nouveau système (comme dans la plupart des régimes de moyenne de la carrière, de moyenne des dernières années ou de moyenne des meilleures années) ou les prestations prévues par le régime pourraient être améliorées rétroactivement à concurrence des plafonds admissibles. Des règles spéciales pourraient donc être nécessaires pour établir la distinction entre les prestations passibles de l'ancien système et celles relevant du nouveau système, dans le cas de ces régimes.

Un certain nombre d'options ont été envisagées pour distinguer les prestations relevant de l'ancien et du nouveau système pour les régimes à *prestations déterminées*. La solution qui paraît la plus simple sur le plan administratif et la plus souple pour les employeurs et les employés, consiste à réduire les prestations acquises au *prorata* du nombre d'années de service assujetties à chaque système. Les pensions acquises dans un régime à *prestations déterminées* seraient multipliées par le rapport entre le nombre des années de service ouvrant droit à pension après 1984 et le nombre total d'années de service ouvrant droit à pension. Le montant calculé au *prorata* serait inscrit à la ligne 4, dans le calcul du plafond de cotisation qui a été présenté au chapitre 3.

Une autre façon de traiter les prestations acquises dans un régime à *prestations déterminées* pour les années antérieures à 1985 consisterait à porter au crédit du contribuable un droit supplémentaire de cotisation égal à 9 fois la valeur des pensions acquises dans le régime en question au 31 décembre 1984. Cela permettrait aux employeurs de déclarer la valeur intégrale des prestations acquises, d'après les

années de service antérieures et postérieures à 1985. Cette solution a pour inconvénient d'obliger à déclarer les hausses et les pertes de prestations, ainsi que les modifications correspondantes des droits de déduction, pour les années antérieures à l'entrée en vigueur du nouveau système.

5. Rachat d'années de service

Étant donné que le niveau visé de cotisation et le report des droits de cotisation non utilisés seront basés sur l'ensemble de la carrière, il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions spéciales pour les cotisations relatives aux années antérieures de service, dans le nouveau système. C'est là un domaine de la législation qui est extrêmement complexe à l'heure actuelle et qui serait considérablement simplifié. Les seules règles qui seraient nécessaires pour le service antérieur ont donc un caractère transitoire; elle se rapportent aux années de service antérieures à 1985.

On propose que les cotisations versées à un REP au titre du service antérieur à 1985 continuent d'être assujetties au plafond monétaire actuel. Ainsi, pour les années de service antérieures à 1985 pour lesquelles l'employé n'aurait pas cotisé au régime, le droit supplémentaire à la déduction de $3,500 par an serait accordé pour les cotisations de l'employé au titre du service antérieur aussi bien pendant l'étape I que pendant l'étape II.

Les cotisations de rachat, pour les années postérieures à 1984, seront traitées de la même façon que les cotisations courantes. Ainsi, les cotisations de l'employé à un REP à *prestations déterminées* deviendraient déductibles sans aucune limite, tandis que les cotisations à un régime à *cotisations définies* seraient assujetties au plafond de cotisation visée.

6. Pensions en vigueur

Les pensions en vigueur sont les prestations versées à une personne par un régime de pension pendant qu'elle est à sa retraite. Dans le nouveau système, les participants à un REP à prestations déterminées se voient attribuer une cotisation réputée égale à 9 fois la pension acquise au titre du régime. Au moment de la retraite, la prestation acquise devient une prestation en vigueur, et le bénéficiaire se voit attribuer une cotisation réputée égale à 9 fois cette pension en vigueur (qui comprendait toute «prestation de transition» versée pour compenser l'absence de SV ou de pension du RPC/RRQ avant 65 ans). Dans la plupart des cas de retraite normale, la pension acquise serait égale à la pension en vigueur, de sorte que le passage de l'une à l'autre n'aurait aucun effet sur les droits futurs à déduction de l'intéressé jusqu'à 70 ans. Si la pension en vigueur était inférieure à la pension acquise (éventualité vraisemblable dans le cas d'une retraite anticipée), l'intéressé pourrait avoir droit à une cotisation supplémentaire égale à 9 fois la différence entre la pension acquise et la pension en vigueur. L'inverse s'appliquerait si cette dernière était supérieure à la pension acquise déclarée avant la retraite.

Bien que ces règles proposées pour les pensions en vigueur soient justes et raisonnables dans la plupart des situations normales de retraite, elles offrent une aide fiscale plus élevée aux personnes qui prennent leur retraite avant l'âge normal avec une pension non réduite. Cela est dû au fait que le facteur de capitalisation 9 utilisé pour calculer la cotisation réputée équivalente aux prestations acquises ne convient que pour les pensions dont le paiement commence aux environs de l'âge normal de la retraite, soit à 65 ans. Les pensions dont le service commence plus tôt ont une valeur relative plus grande parce qu'elles doivent normalement être versées pendant une période plus longue. Par exemple, la valeur en capital d'une pension de $50,000 par an (indexée sur l'IPC moins 1 pour cent) est d'environ $626,000 si elle est versée à partir de 65 ans, mais de $696,000 si elle commence à 60 ans – si l'on suppose que le taux d'intérêt réel est de 3½ pour cent par an.

Dans l'idéal, lorsqu'une pension peut être retirée d'un REP à *prestations déterminées* avant l'âge de 65 ans, elle devrait être convertie en cotisation équivalente au moyen d'un facteur de capitalisation supérieur à 9. Cela pourrait toutefois entraîner beaucoup de situations difficiles. Bien des gens pourraient de ce fait dépasser les plafonds lorsqu'ils prennent une retraite anticipée avec une pension non réduite ou une pension particulièrement réduite. On propose plutôt qu'il n'y ait pas de transfert en franchise d'impôt d'une pension en vigueur à un REER en sus du droit de cotisation admissible dans le cadre des plafonds globaux. À l'heure actuelle, le revenu versé par un REP ou un REER ainsi que les prestations de RPC/RRQ et de SV peuvent être transférés en franchise d'impôt à un autre REP ou REER. Lorsqu'un particulier reçoit la pension maximale à une date anticipée, ce transfert peut produire, à l'âge de 65 ans, une pension considérablement supérieure au maximum.

Le système proposé, qui consiste à incorporer le transfert des pensions en vigueur aux plafonds globaux de déduction, offrirait une souplesse suffisante aux employeurs et aux employés pour prendre des décisions en matière de retraite. Simultanément, il éviterait qu'une retraite anticipée prise avec une pension non réduite ne puisse être utilisée pour obtenir une aide fiscale à l'égard d'une pension supérieure au montant visé. Ce système offrirait quand même une aide fiscale plus élevée aux personnes qui prennent une retraite anticipée avec une pension non réduite que des règles prévoyant une conversion convenable de ces pensions en «cotisation équivalente».

Pour accorder un allégement transitoire suffisant aux personnes qui ont déjà pris leur retraite ou sont près de la prendre, il est proposé de repousser au 1er janvier 1990 le changement du régime applicable aux transferts de pension. Les restrictions applicables à partir de cette date aux transferts de pension vaudraient pour les prestations de RPC/RRQ et de SV autant que pour les pensions privées.

L'exposé qui précède ne s'applique qu'aux pensions versées par un régime à *prestations déterminées*. Les pensions acquises ou les prestations d'un régime à *cotisations définies* n'entrent pas dans le calcul du droit de déduction dans le nouveau système. Les cotisations versées à ces régimes étant indiquées explicitement, il n'y a pas lieu d'établir indirectement leur valeur en multipliant les prestations par un facteur de capitalisation. De même, les régimes à *cotisations définies* n'offrent aucune possibilité d'aide fiscale supplémentaire par la prise d'une retraite anticipée. Les cotisations qui peuvent être versées à ces régimes sont plafonnées par le niveau visé de cotisation, et

une retraite anticipée entraînerait automatiquement une réduction actuarielle de la pension versée.

7. Excédents de cotisations

À l'heure actuelle, les cotisations versées à un REER ou à un RPDB en sus du plafond de $5,500 entraînent une pénalité fiscale de 1 pour cent par mois ou de 12 pour cent par an, tout en ne donnant pas droit à déduction. Il est proposé, dans le nouveau système, de rendre cette pénalité fiscale moins lourde.

Lorsqu'on examine les excédents de cotisations, il faut faire une distinction entre les excédents volontaires et les autres. Lorsque le nouveau système de plafond s'appliquera aux régimes à *prestations déterminées*, il pourrait y avoir un excédent involontaire de cotisations dans certains cas. Par exemple, un employeur pourrait établir ou améliorer un REP applicable à des années de service antérieures pour lesquelles certains employés avaient déjà cotisé à un REER. Un particulier dont les gains augmentent fortement pourrait constater que ses prestations acquises dans un REP à *prestations déterminées* avec une formule de moyenne des dernières années dépassent le niveau visé de pension. Ces cas devraient être rares. Néanmoins, ils soulignent la nécessité de prévoir des règles non punitives pour les excédents involontaires de cotisations.

Le nouveau système comportera un prélèvement de récupération en cas de versement involontaire d'une cotisation excessive. Le prélèvement vise uniquement à récupérer l'aide fiscale relative aux déductions non admissibles; il ne comportera pas de sanction. Comme le montre l'exemple qui suit, l'avantage procuré sous forme de report de l'impôt par un excédent de cotisation pourrait être compensé approximativement par un prélèvement annuel de récupération égal à un quart du taux d'intérêt courant. Si l'on tient compte aussi de l'avantage offert par l'étalement de l'impôt, un prélèvement de récupération égal à 4 pour cent par année de l'excédent par an serait approprié pour un taux d'intérêt d'environ 12 pour cent. Ou encore, on pourrait récupérer l'aide fiscale accordée en trop en établissant un avantage fiscal réputé égal à, par exemple, 8 pour cent de l'excédent. Cela produirait un prélèvement variable selon le taux d'imposition du contribuable.

Ce prélèvement supprimerait l'avantage fiscal correspondant aux excédents involontaires de cotisations, mais il ne découragerait pas forcément les excédents importants de cotisations à des REER et ou à d'autres régimes à *cotisations définies*. On propose dans ce cas de refuser la déduction des cotisations versées au-delà des plafonds à des régimes à *cotisations définies*. Cette règle n'est pas trop dure puisque ces cotisations excédentaires sont volontaires dans la plupart des cas. Les employés auraient un certain délai pour retirer les cotisations excédentaires de manière à éviter à la fois le prélèvement de 4 pour cent et la non-déductibilité des excédents.

Il est supposé dans l'exemple suivant que le taux d'intérêt est de 12 pour cent et le taux d'imposition de 50 pour cent, et que le revenu provenant de l'épargne non placée dans un REER est entièrement imposable.

Report d'impôt permis par l'utilisation d'un REER

	Épargne autre que dans un REER	Épargne placée dans un REER
	(en dollars)	
Revenu avant impôt	100	100
Moins: impôt	−50	0
Épargne nette d'impôt	50	100
Intérêt	6	12
Moins: impôt en fin d'année	−3	−56
Capital net en fin d'année	53	56

Si un contribuable versait $100 à un REER et retirait tout cet argent un an plus tard, intérêt compris, il aurait $56 après impôt. Si le revenu de $100 n'était pas placé dans un REER, il subirait un impôt de $50 et les $50 restants rapporteraient dans l'année $6 d'intérêt. Celui-ci étant imposable, la personne se retrouverait avec $53.

Le report d'impôt est égal à $56 moins $53, soit $3, c'est-à-dire 3 pour cent du placement exonéré d'impôt. En général, avec un taux d'imposition de 50 pour cent, l'avantage prenant la forme de ce report d'impôt exprimé en proportion des cotisations exonérées d'impôt, est égal à un quart du taux d'intérêt.

8. Indemnités de retraite

Une indemnité de retraite est un paiement forfaitaire versé par l'employeur lorsque l'employé prend sa retraite ou quitte son emploi. Les règles actuelles permettent, dans certaines limites, de transférer une indemnité de retraite à un REER en franchise d'impôt. Cette concession particulière est accordée du fait que les indemnités de retraite constituent souvent une façon de dédommager l'employé pour l'absence ou l'insuffisance d'un régime de pension.

D'après le nouveau système, il ne serait pas nécessaire d'avoir une disposition spéciale. Si l'employeur n'offrait pas un régime de pension suffisant, l'employé bénéficierait automatiquement d'un droit de déduction supplémentaire pour cotiser à un REER. Les droits non utilisés seraient reportés jusqu'à l'âge de 70 ans et pourraient servir à absorber le transfert d'une indemnité de retraite à un REER.

Le nouveau système offrira même un certain droit de déduction aux employés qui participent à des régimes dans lesquels les prestations sont acquises au taux maximal de 2 pour cent par an des gains. Cela est dû au fait que les REP existants sont généralement intégrés au RPC/RRQ; c'est-à-dire que le taux de prestation de 2 pour cent comprend les prestations de RPC/RRQ, tandis que la pension visée d'après laquelle est calculé le droit de déduction exclut les prestations de RPC/RRQ. Par conséquent,

les employés participant à des régimes de ce genre auraient chaque année un droit de déduction supplémentaire pour cotiser à un REER. S'ils n'utilisaient pas cette possibilité à fond, ils seraient en mesure de transférer un montant raisonnable d'indemnité de retraite à un REER.

Les règles proposées pour les indemnités de retraite ne s'appliqueraient qu'aux indemnités reçues au titre des années de service postérieures à l'entrée en vigueur du nouveau système. Pour les années de service antérieures à 1985, les bénéficiaires pourraient continuer de transférer les indemnités à un REER, sous réserve d'un plafond de $2,000 pour chaque année au cours de laquelle l'employé aurait participé à un REP et de $3,500 pour chaque année où il n'y aurait pas participé.

On propose, à titre de mesure transitoire de conserver un plafond de transfert en franchise égal à $2,000 par an au cours de l'étape I. Le transfert de toute indemnité de retraite pour les années 1985, 1986 et 1987 sera cependant pris en compte dans le calcul du droit de déduction dans le cadre du système complet qui sera appliqué en 1988. Il servira à réduire le montant de tout report de droit à cotisation à l'égard de ces années.

9. Cotisations pour le compte du conjoint

En raison de l'évolution du droit de la famille observée dans tout le Canada, les droits de pension sont considérés comme un bien familial. On pourrait soutenir que le système d'aide fiscale à l'épargne-retraite devrait lui aussi être conçu dans l'optique de la famille en tenant compte de la somme des gains et des droits de pension des conjoints et en prévoyant des plafonds différents pour les personnes seules et les personnes mariées. Il n'a cependant pas été possible de concevoir un système de ce genre qui aurait une structure simple, qui offrirait une autonomie suffisante aux deux conjoints dans la planification de leur retraite et qui tiendrait compte des changements de situation familiale des individus. Aussi, le nouveau système reste-t-il axé sur l'individu. Les cotisations déductibles seront calculées en fonction des gains de l'individu comme c'est actuellement la règle. Les deux conjoints continueront cependant de pouvoir utiliser à fond leurs droits de déduction en cotisant à leur propre REER ou à celui du conjoint.

Le système actuel tient compte du besoin d'épargne supplémentaire qui est celui des contribuables mariés. Les pensions prévues par un régime à *prestations déterminées* peuvent s'accompagner de prestations de survivant égales à 60 pour cent des prestations payables au participant. Le facteur de capitalisation 9 assure un droit de déduction suffisant pour permettre à tous de prévoir une prestation de survivant dans leur pension de retraite.

10. Régimes combinés

Le nouveau système fait une distinction entre les régimes à *prestations déterminées* et les régimes à *cotisations définies*, mais quelques régimes combinent les caractéristiques

des deux. Dans ce cas, les fonds de pensions sont inscrits séparément pour chaque employé comme dans un régime à *cotisations définies*, mais les prestations sont assujetties à un minimum garanti par l'employeur ou le promoteur du régime. Étant donné que ces niveaux garantis ne dépendent pas du volume effectif des fonds détenus par le régime, ils ont le caractère de *prestations déterminées*. La garantie peut être conçue de manière à assurer une pension minimale de base ou prévoir que le participant au régime recevra soit une pension déterminée, soit la pension que permettent de souscrire les fonds accumulés au compte de l'employé, si elle est supérieure à la pension déterminée.

On propose que tous les régimes de ce genre soient traités comme des régimes à *cotisations définies*, si les montants garantis sont faibles en proportion des cotisations et visent à s'appliquer aux éventualités imprévues. Les autres régimes, dans lesquels les montants garantis seraient plus importants, obligeraient à évaluer le rapport entre les cotisations annuelles et les montants garantis. Si les cotisations étaient voisines de la valeur actuarielle des prestations garanties, le régime pourrait être désigné soit comme régime à *cotisations définies*, soit comme régime à *prestations déterminées*, sous réserve d'une entente entre Revenu Canada et le promoteur du régime.

11. Actionnaires importants

De nombreuses préoccupations ont été exprimées par le passé au sujet des possibilités qui sont offertes aux actionnaires importants d'une société d'utiliser les dispositions fiscales relatives aux pensions et aux mécanismes connexes comme outils de planification fiscale. Des dispositions spéciales ont été adoptées pour limiter l'accès de ces actionnaires aux régimes à *prestations déterminées*. Elles ont cependant eu pour effet que beaucoup d'actionnaires importants se trouvent maintenant dans une situation moins favorable que d'autres contribuables. Le système proposé élimine ce handicap en augmentant le plafond de cotisation aux régimes à *cotisations définies* de manière qu'il puisse produire des pensions égales à celles de régimes à *prestations déterminées*. Dans le nouveau système, l'accès à l'aide fiscale est le même pour tous.

12. Régimes d'avantages sociaux

Le gouvernement s'inquiète de la possibilité qu'ont certains groupes d'employés d'obtenir un avantage supplémentaire – qui peut être illimité – de report de l'impôt au moyen d'un régime d'avantages sociaux. Bien qu'aucune proposition précise ne soit présentée pour le moment, on étudie des mesures qui, soit décourageraient l'utilisation d'un régime d'avantages sociaux pour différer l'impôt, soit permettraient d'intégrer les prestations prévues par ces régimes au système de plafonnement global des pensions et des cotisations. Ces mesures, qui seraient mises au point en consultation avec le secteur privé, devraient entrer en vigueur au cours de l'étape I.

13. Critères d'enregistrement

La mise en œuvre du nouveau système permettra de simplifier considérablement les conditions actuelles d'enregistrement. En raison de l'intégration des prestations dans

le calcul d'une cotisation réputée au titre de l'employé et du report des droits de déduction, il ne sera pas nécessaire de réglementer des domaines tels les améliorations portant sur le service antérieur, les catégories d'employés visés par un régime ou le service admissible, par exemple. Les règlements pourraient être axés principalement sur des questions telles les prestations accessoires (comme les prestations de décès et d'invalidité) et les dispositions d'indexation. Certains règlements pourraient être incorporés à la législation. On attend, pour procéder à un examen approfondi de ces règles, que le public ait fait connaître son opinion sur la structure de base du nouveau système.

POOR

QUALITY

ORIGINAL